This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 046 884 375

Digitized by Google

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

(Class of 1817)

14 Apr — 7 Aug, 1897.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Digitized by Google

LAVAL. — IMPRIMERIE PARISIENNE, L. BARNÉOUD & Cie, 8, RUE RICORDAINE

Digitized by Google

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DIRECTEUR

FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Sécrétaires de la Rédaction :

J. LAMEIRE
DOCTEUR EN DROIT, AVOCAT

J. CRUCHON-DUPEYRAT
ANCIEN ÉLÈVE DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

TOME SEPTIÈME

4e ANNÉE

JANVIER A JUIN

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT

1897

Digitized by Google

282/43

~~IX.271~~

~~Corrs. 2~~ 1897 Apr. 4 — Aug 7.
Sever fund

Digitized by Google

Quatrième Année. N° 1. Janvier-Février 1897.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

APR 2 1897

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — Les partis politiques en Italie, par **M. Zanichelli**.
II. — De la responsabilité des communes a raison des fautes de leurs agents, par **M. L. Michoud**.
III. — Le pouvoir ministériel, par **M. F. Moreau**.
IV. — Chronique fiscale et financière, par **M. Albert Wahl**.
V. — Chronique politique, par **MM. R. Piloty** (Allemagne), **H. Moore** (Australie).
VI. — Analyses et comptes-rendus : Salillas, *El delincuente espanol*, **C. R.** par **M. Altamira** ; L. Walras, *Études d'économie sociale*, **C. R.** par **M. L. D.**
VII. — Revue des périodiques : Périodiques français (*La Révolution française*), par **M. Novel** ; Périodiques anglais (*Contemporary Review, Nineteenth Century*), par **M. C. H. d'E. Leppington** ; Périodiques néerlandais (*Themis, Rechtsgeleerd Magazyn, Zydsschrift voor Strafrecht, Vragen des Zyds, de Gids*), par **M. Verkouteren**.
VIII. — Variétés : *Les prochains concours d'agrégation des Facultés de droit ; M. Albert Desjardins.*
IX. — Actes et documents officiels.
X. — Travaux parlementaires.
XI. — Bulletin bibliographique.

PARIS
CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, rue Soufflot, 20

Digitized by Google

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, procureur général à Aix; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés; Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Laîné, Lefebvre, Lfseur, Henry Michel, Saleilles, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); Michoud, R. Beudant (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Pic, Souchon (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beaucket, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio; De Lapradelle, chargé de cours à l'Univ. de Grenoble.

Allemagne: MM. les prof. Gierke (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Liszt, Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, von Seydel (Univ. de Münich); Stieda (Univ. de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty, von Risch, von Stengel (Univ. de Würzbourg); MM. les privat doc. Bornhack, Anschutz (Univ. de Berlin); Harburger (Univ. de Munich); von Mayr (Univ. de Strasbourg).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Jesus College d'Oxford); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. a la Cour sup.

Digitized by Google

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE LIBRARY
APR 24 1897

LESPARTIS POLITIQUES EN ITALIE

SOMMAIRE. — 1. Les partis politiques à l'époque du *Risorgimento* de l'Italie. — 2. Les partis politiques dans le Parlement jusqu'à la réforme électorale de 1882. — 3. Les partis politiques italiens depuis 1882 jusqu'à ce jour. — 4. Les partis inconstitutionnels en Italie. — 5. La presse politique en Italie.

1. LES PARTIS POLITIQUES A L'ÉPOQUE DU *Risorgimento* DE L'ITALIE. — Pour pouvoir parler des partis politiques de l'Italie unifiée, il faut commencer par donner un bref aperçu des divisions politiques qui existaient en Italie pendant la période du *Risorgimento* (renaissance politique) de la nation.

A la chute du royaume italien de Napoléon Ier et du royaume de Joachim Murat, voici quelles étaient les opinions qui dominaient en Italie :

1° Les opinions professées par les partisans des anciens gouvernements que rétablissait le Congrès de Vienne, opinions favorables, par suite, à la restauration elle-même.

Ces partisans des anciens gouvernements se divisaient en deux catégories : l'une comprenait ceux qui voulaient la restauration de tout le passé, avec ses abus, ses privilèges, ses maux, en d'autres termes ceux que, dans tous les temps et dans tous les pays, on désigne sous le nom de « rétrogrades », et que, dans la Lombardie et la Vénétie, on appela les « partisans de l'Autriche » (*Austriacanti*) dans les royaumes de Sardaigne et de Naples, dans les duchés de Parme et de Modène, dans le

Digitized by Google

grand-duché de Toscane, *absolutistes* dans les États pontificaux, *cléricaux* ou *sanfédistes*. Cette première catégorie eut le dessus, comme on le sait ; et c'est à elle que l'on doit l'aveugle réaction dont l'Italie eut à souffrir pendant tant d'années.

L'autre fraction des partisans des anciens gouvernements, qui avait vu avec plaisir la restauration, était composée d'hommes qu'avaient offusqués et effrayés les procédés trop militaires des gouvernements napoléoniens, les guerres continuelles qui appauvrissaient et ensanglantaient le pays, d'hommes qui avaient toujours conservé l'amour de l'autonomie régionale de l'État auquel, jusqu'à l'invasion française, ils avaient appartenu.

Ces hommes appréciaient les réformes opérées par les Français, détestaient les vieux abus de l'absolutisme et auraient voulu restaurer les anciens gouvernements en conservant seulement ce qu'ils avaient de meilleur. Ils étaient très nombreux en Toscane où restait vivace le souvenir des réformes de Pierre-Léopold ; en Piémont, où la fierté du peuple et son attachement séculaire à la dynastie de Savoie rendaient intolérable l'annexionfrançaise ; moins nombreux, mais toujours puissants, dans les États pontificaux, dans les duchés, dans le royaume de Naples; enfin la Lombardie et la Vénétie en comptaient un nombre respectable, bien qu'elles fussent appelées à retomber sous la domination de l'Autriche.

Ces derniers, qui au fond étaient libéraux, voyant qu'avec les anciens souverains, revenait en grande partie l'ancien régime, changèrent d'idée et s'unirent aux vrais libéraux pour combattre ces gouvernements que précédemment ils avaient pour la plupart acclamés. Les autres se retirèrent de la vie publique, pleurant leurs illusions perdues.

2° L'autre opinion dominante était celle que professaient les véritables libéraux, dont un certain nombre étaient partisans des gouvernements napoléoniens et dont les autres, en plus grand nombre, auraient voulu faire de l'Italie une nation libre et indépendante, soit dans la forme unitaire, soit dans la forme fédérale, soit dans la forme monarchique, soit encore dans la forme républicaine.

Les libéraux appartenaient en grande majorité à la bourgeoisie et avaient servi, soit dans l'armée italienne, soit dans l'armée française ; mais, parmi eux, surtout en Piémont, on

Digitized by Google

comptait de nombreux représentants de l'aristocratie. Les premières manifestations de ce parti libéral consistèrent dans l'offre faite à Napoléon, relégué dans l'île d'Elbe, de débarquer dans la péninsule, et dans la tentative, misérablement avortée, de Joachim Murat, pour conquérir le royaume d'Italie.

Ce parti libéral se recrutait naturellement en grande partie parmi les adeptes des sociétés secrètes, telles que la franc-maçonnerie et ses dérivés, dont le plus important est le *Carbonarisme*.

Ce parti libéral, organisé tant bien que mal et dépourvu d'idées bien arrêtées, uni à ceux des adhérents des anciens régimes que choquaient les allures réactionnaires des gouvernements d'alors, fit ses premières preuves en 1820 dans le royaume de Naples, en 1821, dans le Piémont et en Lombardie, et chacun sait avec quel insuccès.

Les gouvernements qu'effrayaient ces mouvements révolutionnaires, se montrèrent impitoyables dans la répression : l'Autriche leur prêta son concours, les encouragea et les soutint dans cette œuvre néfaste, se constituant ainsi la protectrice de la légitimité et du droit divin en Italie. En agissant ainsi, elle remplissait le mandat qui lui avait été confié par l'Europe monarchique et conservatrice dont les principaux potentats se réunissaient en ce moment à Laybach et à Vérone. Les partisans de l'Autriche *(austriacanti)*, les absolutistes, les sanfédistes ou cléricaux prédominèrent, et leur action fut plus vigoureuse que jamais.

Mais si les libéraux étaient battus, persécutés et dispersés, si plusieurs d'entre eux avaient laissé la vie sur l'échafaud ou erraient en exil à travers le monde, l'esprit libéral, opposé à la domination étrangère et à l'absolutisme des princes indigènes, n'en subsista pas moins ; au contraire, les persécutions ne firent que le fortifier et l'épurer. Des rapports intimes s'établirent entre les révolutionnaires italiens et ceux des autres nations, de France spécialement ; et ces rapports occasionnèrent, immédiatement après les journées de Juillet et l'élévation de Louis-Philippe au trône, l'explosion de la révolution dans les États pontificaux et dans le duché de Modène, et des tentatives de même nature, réprimées sans retard, dans les autres parties de l'Italie. Les temps n'étaient pas encore venus ; aussi tous

Digitized by Google

ces mouvements restèrent-ils sans résultat, comme en 1820, laissant seulement derrière eux une traînée sanglante de martyrs et de persécutions.

A cette époque, Joseph Mazzini songea à la fondation de la « *Jeune Italie* », substitua cette dernière aux anciennes associations de la franc-maçonnerie et du carbonarisme et lui donna, au lieu de leur programme vague et confus, quoique libéral, un programme bien net et bien précis : *L'unité de toute l'Italie avec Rome capitale et la forme républicaine du gouvernement.* Ainsi naissait enfin, sans sous-entendus et sans ambiguités d'aucune sorte, le *parti unitaire italien.*

Tandis que la jeunesse enthousiaste et les plus exaltés parmi les anciens libéraux adhéraient aux plans de Mazzini, les effets de la révolution française de 1830 se faisaient sentir en Italie, et une évolution très importante se produisait dans l'opinion publique italienne. Le traité de Vienne, par suite de cette révolution et de la révolution belge de la même année, pouvait être considéré comme déchiré, et ainsi disparaissait le spectre de la Sainte-Alliance. Les principes et les idées du gouvernement représentatif se répandaient rapidement en Italie où ils étaient accueillis avec enthousiasme par les esprits les plus cultivés qui les faisaient apprécier et aimer autour d'eux.

Des hommes de talent, comme Cesare Balbo, le comte de Cavour, etc., se mirent à étudier le système représentatif, non seulement en France et en Belgique, mais encore en Angleterre ; cependant, la plupart d'entre eux prenaient leurs exemples et leurs modèles en France. Ce système représentatif semblait conciliable avec le maintien des princes locaux, à la condition que ces derniers voulussent en accepter les règles — et il n'y avait pas de raisons pour qu'ils ne le voulussent pas — et qu'ils se persuadassent qu'en les adoptant, ils consolideraient leur trône. Aussi tous les libéraux italiens qui, par éducation ou par haine des révolutions, ne pouvaient pas approuver Joseph Mazzini, tous ceux qui considéraient comme une utopie irréalisable l'unité de l'Italie, tous les partisans de l'autonomie régionale représentée par les princes, acceptèrent le principe du *système monarchico-représentatif*, répudiant par là toute idée révolutionnaire.

Mais tout le monde était d'accord pour admettre que, volon-

Digitized by Google

tairement ou par force, l'Autriche devait repasser les Alpes ; et, dans ce but, tous étaient persuadés qu'il était nécessaire de fonder une *union* ou *confédération permanente*. C'est ainsi que tous devinrent pour le moins *fédéralistes*.

Les partisans des gouvernements absolus se divisaient, eux aussi, en deux catégories : 1° ceux qui restaient fidèles aux anciens principes rétrogrades ; 2° ceux qui, tout en approuvant les principes de la monarchie absolue, auraient voulu qu'ils fussent modifiés suivant les exigences du temps et qu'on créât au moins des assemblées consultatives.

Voici donc l'énumération des partis italiens après 1830 : 1° *absolutistes, rétrogrades*, cléricaux ; 2° *absolutistes modérés* ou *réformistes* ; 3° *monarchistes libéraux* et *fédéralistes* qui plus tard furent appelés *modérés* ; 4° *républicains unitaires*. Il existait, en outre, surtout en Lombardie, un puissant groupe de *républicains fédéralistes* qui reconnaissaient pour chef Carlo Cattaneo ; mais ce groupe, s'il exerça une influence, souvent malfaisante, sur la révolution de 1848, ne survécut pas à cette dernière, tout au moins comme parti politique militant.

Le programme *monarchico-libéral-fédéraliste* rencontrait dans sa réalisation un rude obstacle : la Papauté avec son pouvoir temporel. Assurément, on croyait possibles des réformes qui apporteraient quelque tempérament à l'absolutisme et qui feraient disparaître, au moins dans une certaine mesure, les maux les plus graves du gouvernement théocratique : beaucoup d'esprits étaient même persuadés que la Papauté accepterait des institutions représentatives plus larges. Mais si tous s'occupaient de la place que le Souverain Pontife devait avoir dans la confédération italienne, tous également étaient d'accord pour reconnaître qu'il ne pouvait en être un simple membre.

Vincent Gioberti s'efforça de résoudre cette difficulté dans sa « *Primauté morale et civile des Italiens* ». Sans entrer dans l'examen des doctrines et des principes de la *Primauté*, rappelons que le philosophe de Turin soutient que le Pape devrait être le Chef, le Président de la confédération italienne, et que cette confédération devrait avoir son centre intellectuel, moral et religieux, à Rome, et son centre militaire à Turin. Tous n'acceptaient pas volontiers cette présidence du Pape ; mais, comme tous les libéraux monarchico-fédéralistes adhéraient d'une

Digitized by Google

manière générale aux doctrines concernant la *Primauté,* on les désigna sous le nom de *néo-guelfes*, parce qu'ils voulaient faire revivre l'idée guelfe qui avait atteint son apogée au moment où le pape Alexandre III s'était mis à la tête des communes italiennes, confédérées contre l'empereur Frédéric de Hohenstaufen.

Tels étaient les partis italiens au moment où éclata la Révolution de 1848. Celle-ci commença par les réformes qu'adoptèrent les princes et le pape Pie IX lui-même, tout infatué des idées de la primauté ; et, se développant logiquement, elle arriva aux institutions monarchico-représentatives et à la guerre de l'indépendance contre l'Autriche.

Les réformistes et les modérés suivirent, dès que les institutions représentatives eurent été adoptées ; mais ils ne purent pas marcher longtemps d'accord ; d'abord parce que les premiers, effrayés de l'allure, trop précipitée à leur avis, que prenait la révolution, se retirèrent prudemment à l'écart; ensuite, parce que les princes, (surtout le Pape et le roi de Naples), à l'exception du roi de Sardaigne, crurent leurs droits et leur pouvoir menacés par la révolution, et surtout parce qu'ils redoutèrent que le roi de Sardaigne, le seul prince qui fit sérieusement la guerre, voulût s'approprier l'Italie tout entière.

Les modérés se méfiaient des princes, lesquels, à leur tour, n'avaient aucune confiance en eux ; ce qui les empêchait de dominer la situation et de réaliser leur programme.

Contre les modérés marchaient les rétrogrades, les cléricaux et les absolutistes, en secrète intelligence avec les cours, les républicains (mazziniens et fédéralistes) et ceux qui, ayant été républicains avaient accepté le programme monarchico-libéral fédéraliste, moins par conviction que par opportunisme. Ces partis opposés aux libéraux modérés finirent par avoir le dessus dans les États italiens (le Piémont excepté), causèrent la perte de la révolution si heureusement commencée, et amenèrent ainsi d'une manière inévitable le rétablissement des anciens gouvernements et la domination de l'Autriche.

Il en fut ainsi, comme nous l'avons dit, dans toute l'Italie, sauf en Piémont où les choses se passèrent d'une manière différente en raison des conditions particulières de ce pays. En Piémont, la monarchie était très solidement établie ; depuis

Digitized by Google

des siècles, elle s'identifiait avec le pays lui-même, de telle sorte que bien peu songeaient à la renverser. On peut dire qu'il n'y avait aucun véritable révolutionnaire en Piémont. Il en existait à Gênes, rattachée au Piémont par le traité de Vienne ; et Mazzini était lui-même Gênois. Toutefois, ils étaient peu nombreux : la classe commerçante et l'aristocratie étaient conservatrices.

En outre, s'il y avait des absolutistes rétrogrades, ces derniers, par amour du Roi, n'auraient jamais mis obstacle à la réalisation de ses desseins ; ils savaient d'ailleurs que si le Roi donnait une constitution à son peuple, il le faisait sérieusement, dans l'intention de la respecter et de la maintenir. Aussi, qui combattait la constitution, combattait le roi.

En dehors des absolutistes, il existait en Piémont de nombreux *réformistes* qui, tout en aimant le Roi autant que les premiers, se seraient contentés de réformes partielles, qui leur paraissaient mieux appropriées aux besoins du peuple ; mais ils n'étaient pas opposés à une constitution représentative qu'ils mettaient tout leur zèle à faire connaître.

Un noyau puissant par le talent et le nombre de ses membres, était celui des *modérés fédéralistes*, (auquel appartenait Cavour), qui réclamaient fermement les institutions représentatives et étaient prêts à toute agitation légale pour les obtenir ; les *modérés fédéralistes* se recrutaient principalement parmi l'aristocratie et les magistrats issus de la bourgeoisie. Et ici il convient de se souvenir que les privilèges, dont avaient toujours joui l'aristocratie et cette fraction de la classe bourgeoise, avaient suscité, à l'égard de ces dernières, une certaine jalousie dans la petite bourgeoisie des artisans et des commerçants. Aussi, bien que la petite bourgeoisie n'eût pas, d'une manière générale, des idées bien différentes, elle affectait cependant d'en avoir ; ce qui fait qu'elle abondait dans le sens démocratique, sans toutefois adhérer au parti républicain.

Aux divers degrés des partis libéraux et réformistes piémontais, à la différence de ce qui se produisait dans les autres régions de l'Italie, se manifestaient une confiance sans bornes dans la dynastie, une éducation politique profonde provenant de ce fait que la monarchie avait toujours eu des rapports directs avec son peuple, et une aptitude particulière tendant

Digitized by Google

au développement régulier du système représentatif, qui avait surtout pour cause le voisinage de la France.

L'œuvre de l'indépendance italienne trouvait de chauds partisans en Piémont, car il était de politique traditionnelle dans la maison de Savoie de chercher, par les armes ou les traités, à étendre sa domination en Italie. Sur ce point, tous les Piémontais, quelle que fût leur façon de penser, étaient pleinement d'accord. Il n'en allait pas de même ailleurs où la poursuite de l'indépendance suscitait des appréhensions : beaucoup redoutaient qu'elle ne servît de prétexte à la maison de Savoie pour augmenter la puissance du Piémont : ce qui aurait entraîné la rupture de l'équilibre italien que la Toscane et les États pontificaux auraient surtout voulu maintenir.

Telles sont les raisons pour lesquelles dans le parlement subalpin, la plupart des députés se trouvèrent prêts à adopter les institutions représentatives. Voici comment se divisaient les partis dans ce parlement.

1° A droite, les *réformistes* et les *modérés* (ou plutôt les nobles et la haute bourgeoisie) ;

2° A gauche, un certain nombre de *modérés* et les prétendus *démocrates*, tous monarchistes, à l'exception de quelques républicains tout à fait théoriques ;

3° Au centre, les esprits les plus calmes, ennemis des divisions politiques trop accentuées.

Les *réformistes*, (auxquels vinrent se joindre quelques absolutistes convertis), voulaient maintenir purement et simplement le Statut, sans modifier dans un sens moderne, si ce n'est dans quelques parties tout à fait surannées, la législation en vigueur, quoique passablement rétrograde.

Les *modérés* voulaient, au contraire, que la législation tout entière de l'État fût transformée comme en France et en Angleterre. Quelques modérés étaient d'avis qu'il fallait procéder avec lenteur ; et, en cela, ils se rapprochaient des réformistes ; d'autres croyaient qu'il valait mieux marcher vite, et, par là, passant par dessus le centre, allaient y rejoindre les membres les plus modérés de la gauche.

A gauche, quelques-uns protestant qu'ils étaient plus libéraux que les hommes de droite, n'étaient en quelque sorte que les membres les plus avancés du parti qui était opposé aux

Digitized by Google

révolutions précipitées ; les autres, plus démocrates, réclamaient des réformes radicales et ressemblaient par là aux représentants de l'extrême-gauche des assemblées françaises sous Louis-Philippe.

Par respect pour le problème de l'indépendance italienne, les *réformistes* se contentaient de demander la retraite de l'Autriche et la constitution d'une confédération italienne. Les *modérés* et les membres les plus modérés de la gauche auraient voulu que le Piémont étendît sa domination sur toute l'Italie ou que, tout au moins, en restant dans le programme de la fédération, on annexât au Piémont, en dehors de la Lombardie et de la Vénétie, les duchés, et qu'on arrivât, si cela était possible, jusqu'à la Toscane. Les plus avancés de la gauche voulaient tout cela ; mais ils étaient d'avis que l'on devait procéder d'une manière plus violente. Parmi les modérés et les hommes de gauche, un certain nombre réclamaient l'unité de l'Italie entière ; d'autres, rejetaient cette idée, la considérant comme une utopie ; d'autres, enfin, y étaient tout à fait opposés.

Durant la guerre de l'indépendance, en 1848 et en 1849, la droite et la gauche se trouvèrent face à face au Parlement subalpin et se succédèrent au pouvoir. Mais, après la défaite de Novare et la paix qui en fut la suite, tout changea. Les libéraux modérés de droite trouvaient de la résistance, dans la réalisation de leur plan de réforme de l'État, de la part des réformistes conservateurs ; leurs partisans, au contraire, faisaient partie de la gauche. Le respect dû au problème de l'indépendance italienne ne parvenait pas à diminuer la discorde qui existait entre les deux fractions de la droite ; les conservateurs réformistes auraient voulu que le Piémont ne se préoccupât que de lui-même, sans toutefois renoncer à l'avenir ; les modérés sans épithète et la gauche modérée étaient convaincus qu'il devait résolument se mettre à la tête de l'Italie, devenir le centre du libéralisme italien, comme il était déjà son lieu de refuge, et ce, sans commettre d'imprudences, mais aussi sans se livrer à des craintes excessives.

Il était évident que le système représentatif dans le royaume du Piémont ne pouvait se développer sans un déclassement général et une nouvelle orientation des partis. C'est ce que comprit le comte de Cavour : c'est ainsi qu'il constitua sa fa-

Digitized by Google

meuse alliance (*connubio*) et qu'il forma une majorité de gouvernement qui comprenait une partie de la droite, le centre et une partie de la gauche. Aux deux extrémités, restaient, d'une part, les réformistes et les conservateurs modérés, et de l'autre, les radicaux et quelques rares républicains purement théoriques.

A l'aide de cette majorité, le comte de Cavour réalisa le programme italien en prenant à Mazzini son idée unitaire. Presque tous les libéraux des autres États italiens adhérèrent à cette majorité, et très peu restèrent fidèles au programme mazzinien. Aussi peut-on dire que l'Italie se constitua en Etat monarchique représentatif unitaire, principalement parce que le comte de Cavour désorganisa les partis qui existaient au sein du Parlement subalpin et forma une majorité de centre, laissant en dehors d'elle les deux extrémités.

2. LES PARTIS POLITIQUES DANS LE PARLEMENT JUSQU'A LA RÉFORME ÉLECTORALE DE 1882. — Dans le premier Parlement italien, celui qui proclama le royaume d'Italie, en 1861, le comte de Cavour avait une majorité immense, divisée comme celle qui l'avait soutenu au Parlement subalpin.

A droite, restaient à peine quelques réformistes ; le temps et le progrès de la révolution les avaient, ou fait disparaître ou éloignés de la Chambre élective ; aux meilleurs de ceux qui avaient survécu, on avait accordé des sièges au Sénat ; les survivants d'ailleurs disparaissaient peu à peu. Aussi, sur les bancs de la droite siégeaient les libéraux modérés de toutes les parties de l'Italie avec les principaux hommes d'États italiens tels que L. C. Farini, B. Ricasoli, M. Minghetti, G. Lanza, etc.

A peu près tous les députés des centres soutenaient la politique de Cavour, qui avait également des partisans assez nombreux dans la gauche.

Mais, à gauche, existait un groupe d'opposition puissant, sinon nombreux ; il était composé des anciens membres de l'opposition subalpine, parmi lesquels brillait Augustin Depretis et, à côté de lui, Urbain Ratazzi lui-même, qui avait été, au Parlement subalpin, le chef de la gauche cavourienne ; en fai-

Digitized by Google

saient également partie ceux des libéraux des autres régions de l'Italie que, pour une raison ou pour une autre, la politique de Cavour n'avait pas satisfaits.

En dehors de ces opposants anciens et nouveaux, se tenait le groupe *garibaldien* composé de ces républicains qui, avec Garibaldi, avaient adhéré à la monarchie sans toutefois accepter la politique cavourienne, et qui étaient devenus les adversaires de Cavour, par suite de la conduite suivie par le gouvernement dans l'Italie méridionale et de l'accueil fait aux volontaires. Parmi eux, outre Garibaldi qui en était comme le chef idéal, mais non effectif, puisqu'il ne siégeait que rarement à la Chambre, apparaissait Francesco Crispi, qui devait prononcer bientôt la célèbre formule : *la monarchie nous unit, la République nous diviserait*, et à côté de lui, Agostino Bertani, moins monarchiste que Crispi, mais nullement républicain.

Indépendamment de ce groupe garibaldien, il s'en formait un autre composé de républicains convertis ou demi-convertis, comme Mordini, Nicotera, etc.

Ces groupes d'opposition, peu d'accord entre eux, n'étaient pas bien dangereux pour le comte de Cavour. A la mort du grand homme d'État, la Chambre des députés italienne était donc composée de la manière suivante :

1° *Majorité.* — A peu près toute la droite, la plus grande partie des centres, une partie de la gauche.

2° *Opposition de gauche.* — Groupe de la gauche subalpine avec quelques membres du centre gauche ; groupe garibaldien ; groupe des ex-républicains.

3° *A l'extrême droite.* — Quelques opposants peu nombreux et sans importance.

La situation changea profondément après la mort du comte de Cavour, car aucun des chefs de sa majorité n'avait assez d'autorité pour la maintenir compacte ; pas plus qu'aucun d'eux n'avait sur les autres une influence suffisante pour en faire des lieutenants. Joseph Ferrari, éminent philosophe et historien, a qualifié finement les chefs de la majorité cavourienne : les « généraux d'Alexandre » ; et on ne peut pas dire que sa comparaison fût fausse. La majorité s'émietta ; quelques-uns de ses membres, surtout parmi les représentants des provinces méri-

Digitized by Google

dionales, passèrent à l'opposition. Cependant, jusqu'en 1876, les électeurs ne lui furent jamais infidèles au point de la transformer en minorité.

Les quelques conservateurs qui étaient restés à la Chambre disparurent dans la lutte contre la papauté ; aussi, la majorité se composa-t-elle des députés qui siégeaient à droite et au centre droit et de quelques membres du *centre gauche*. Les centres restèrent les véritables maîtres de la situation, car de leurs votes dépendait le sort des ministères.

Cette majorité cavourienne, après la mort du grand homme d'État, se proposa deux buts : 1° réorganiser l'État administrativement et financièrement, de manière à lui donner de l'unité et de la cohésion et à faire disparaître les traces de la révolution récente dont il était issu ; 2° compléter l'unité italienne, en faisant la conquête de Venise et de Rome.

Pour obtenir ces résultats, il était nécessaire de continuer la politique de Cavour ; et surtout, pour la question de l'unité italienne, il fallait user de prudence afin de ne pas compromettre par une audace intempestive ce qui était déjà acquis. D'accord sur ces deux points, la majorité était convaincue qu'elle seule était capable d'arriver à ces deux fins et que les adversaires ne pouvaient que nuire irremédiablement aux destinées du nouveau royaume. D'où sa ténacité proverbiale à se maintenir au pouvoir. Mais ici cessait l'entente entre les membres de cette majorité : elle était divisée sur les voies et moyens, en raison des sympathies et des antipathies personnelles de ses membres, qui formaient plusieurs groupes dont les deux principaux, — les autres en dérivaient en réalité — étaient représentés par les deux hommes d'État les plus éminents de l'école de Cavour, Giovanni Lanza et Marco Minghetti.

A proprement parler, les deux parlementaires les plus éminents après la mort de Cavour avaient été L. C. Farini et Bettino Ricasoli, les deux véritables chefs de l'Italie centrale. C'est à leur activité que l'on dut, après la paix de Villafranca, de ne pas voir revenir les princes dépouillés de leurs États et qu'il fut possible de fonder l'unité italienne. Mais le premier fut bientôt ravi à la vie politique par une maladie qui lui ôta l'intelligence ; le second, véritable tempérament de dictateur, ne put pas se plier à la vie parlementaire : deux fois il monta au

Digitized by Google

pouvoir (la première fois, il fut désigné presque à l'unanimité comme le successeur du comte de Cavour) ; mais il eut à s'en repentir ; aussi ne tarda-t-il pas à se retirer volontairement et à s'éloigner à peu près complètement de la vie politique active. D'ailleurs, son action parlementaire a des points de ressemblance avec celle de Marco Minghetti, de même que celle des Cabinets présidés par le général Menabrea peut également être comparée à celle de ce dernier. Au contraire, les ministères présidés par le général Lamarmora présentent les mêmes caractères que ceux qui eurent Giovanni Lanza pour chef.

Sans tenir compte des petits groupements qui, pour nous, ne présentent aucun intérêt historique, nous pouvons donc dire que la majorité cavourienne, après la mort du comte de Cavour, se divisait en deux fractions principales : l'une qui avait à sa tête Marco Minghetti, et l'autre, Giovanni Lanza; et c'est alternativement à ces deux groupes qu'appartint le pouvoir de 1861 à 1876. Naturellement, aucun de ces derniers, abandonné à lui-même, n'aurait été capable de gouverner ; mais la majorité formée du centre droit et quelquefois aussi d'une partie du centre gauche appuyant, suivant les besoins du moment, tantôt l'un, tantôt l'autre de ces hommes d'État, les remplaçait l'un par l'autre, de façon à empêcher les adversaires de gauche d'arriver au pouvoir.

Voici quelles étaient les différences principales entre ces deux hommes d'État, différences qui s'observaient également dans la majorité : Minghetti, au point de vue administratif, voulait considérer le royaume comme un organisme entièrement nouveau, par suite, ne pas tenir grand compte de l'élément piémontais, mais, au contraire, s'appuyer sur la Lombardie et l'Italie centrale (d'où le transport de la capitale à Florence en 1864, à la suite de l'entente survenue au mois de septembre avec Napoléon III). Lanza, lui, sans se refuser à réaliser le concept de l'unité, voulait que les traditions et l'influence du peuple subalpin se fissent sentir d'une manière plus sérieuse. En outre, Minghetti, en raison de son instruction plus vaste et plus moderne, croyait qu'il valait mieux organiser l'État conformément aux principes scientifiques et politiques les plus nouveaux ; Lanza, peu partisan des nouveautés, sans y être toutefois complètement opposé, désirait user de beaucoup de pré-

Digitized by Google

cautions dans leur mise en pratique. Minghetti était une intelligence ouverte, un tempérament d'artiste, un caractère honnête et ferme, mais souple et élastique dans la forme ; Lanza, au contraire, doué d'une intelligence non moins vaste, avait un caractère rigide, d'un extérieur dur, trop dur peut-être pour un homme d'État parlementaire. Le premier recrutait ses partisans parmi les Cavouriens de l'Italie centrale, les Lombards et les Vénitiens ; le second avait à peu près tous les Piémontais et comptait des adhésions et des sympathies dans le centre, surtout dans le centre gauche ; le premier était plutôt le type du réformateur, du *whig*, le second, du conservateur, du *tory*. Si leurs qualités se fussent mêlées, leurs défauts réciproques s'en fussent trouvés tempérés ; et il en serait résulté un type d'homme d'État parfait. En réalité, ils étaient éminents l'un et l'autre sans atteindre à la perfection. Il est possible cependant que l'histoire constitutionnelle de l'Italie place Minghetti au-dessus de Lanza.

Les deux buts que visait la majorité cavourienne étaient : la réorganisation, financière surtout, du royaume et la réalisation du programme national avec la conquête de Rome.

Ce second but, le plus important et le plus difficile, fut atteint le 20 septembre 1870. Restait le premier auquel on se consacra presque exclusivement après le 20 septembre ; il fut atteint à son tour en 1876, lorsque Marco Minghetti put annoncer à la Chambre que l'équilibre du budget était obtenu.

Dès cet instant, la majorité se désagrégea, s'émietta et céda le pouvoir à ses adversaires. En réalité, ce qu'on désigne sous le nom de parti de la droite ne fut jamais un véritable parti ; formé par Cavour d'éléments divers et non homogènes dans un but spécial, celui de la libération de l'Italie, il s'était maintenu, pendant la vie du grand homme d'État grâce à l'autorité du nom de ce dernier, et, après sa mort, grâce à l'influence exercée par sa mémoire et aussi grâce à la nécessité de poursuivre l'œuvre entreprise ; mais il ne put pas rester uni lorsque le résultat en vue duquel il avait été constitué, apparut et fut réellement obtenu.

Outre les deux divisions dont il vient d'être parlé, on pourrait en signaler d'autres encore relativement secondaires, mais qui devaient reprendre vie et se montrer au grand jour dès

Digitized by Google

qu'auraient cessé les préoccupations relatives à l'unité italienne. Il existait un groupe dont faisaient partie principalement les méridionaux et les jeunes gens qui avaient reçu une culture sociologique allemande ; il aurait voulu un État fort avec de vastes attributions qui se fussent fait sentir dans toute la vie sociale. Il y en avait un autre, composé surtout de Toscans, qui restait fidèle à l'École économique classique de l'initiative et de la liberté individuelles et considérait l'État comme un mal nécessaire dont il fallait restreindre autant que possible, l'action. Il y avait des hommes de droite, fidèles en cela aux traditions cavouriennes, qui voulaient l'Italie grande à l'extérieur ; d'autres qui désiraient qu'elle se recueillit en elle-même et qu'elle ne se préoccupât que de son bien-être économique.

A ces divisions, ayant pour base les idées, s'en ajoutaient d'autres qui dérivaient des antipathies personnelles, de l'éducation, des différences et des rivalités régionales. On comprend sans peine par là que ce qu'on appelait le parti de la droite manquait de plusieurs conditions indispensables pour former un véritable parti politique.

Cela est si vrai que la crise du 18 mars 1876 survint, non parce que les électeurs abandonnèrent les vieux parlementaires pour en choisir de nouveaux, mais parce qu'un groupe de la droite, (le groupe toscan), se sépara de la majorité, non point que ses idées eussent changé, mais bien parce qu'il accusa la majorité d'être devenue infidèle aux idées du parti commun. A la défection du groupe toscan vint s'ajouter celle du centre droit, mécontent d'avoir été tenu à l'écart des derniers ministères. C'est ainsi que la majorité se transforma en minorité et que le pouvoir passa à l'opposition désignée sous le nom de parti de gauche.

Cette opposition était-elle réellement un parti ? — Non, parce que dans son sein, (malgré la cohésion qui est le propre des groupes opposés au gouvernement et qui résulte du seul fait de l'opposition), se manifestaient les mêmes divisions que dans la droite. Les groupes principaux étaient, à peu de chose près, les mêmes que ceux qui existaient en 1861, mais leur composition interne était quelque peu modifiée ; le nombre de leurs membres s'était notablement accru. Ils avaient recruté tous les

Digitized by Google

mécontents qu'avait faits dans la chambre et dans le pays le gouvernement des hommes de la droite, qui avait été long et non exempt d'erreurs.

Le groupe des anciens adversaires du comte de Cavour avait augmenté en nombre au centre gauche et avait trouvé des adhésions sur des bancs de gauche ou siégeaient les libéraux doctrinaires, genre gauche dynastique française du temps de Louis-Philippe ; — parmi ces derniers, brillait en France la figure d'Odilon-Barrot ; en Italie, celle de Joseph Zanardelli. Ce groupe, le plus puissant de tous était présidé par Urbain Ratazzi, et, après sa mort, par Augustin Depretis. Peu nombreux, mais très compact, se maintenait toujours le groupe garibaldien avec Francesco Crispi à sa tête ; c'était le seul peut-être qui eut un programme démocratico-impérial, franchement en opposition avec celui des hommes de droite.

Entre ces deux groupes, s'en était formé un troisième composé d'ex-républicains et auquel venaient s'adjoindre tous ceux qui, tout en étant convertis à la monarchie, ne se sentaient pas le courage de faire ouvertement des déclarations franchement opposées à celles qu'ils avaient faites auparavant. C'était une réunion d'hommes ambitieux, désireux d'arriver au pouvoir et prêts à se joindre à celui de deux groupes les plus importants qui lui ferait les propositions les plus avantageuses : le personnage le plus en vue était Giovanni Nicotera.

Enfin, il y avait le groupe de l'extrême gauche, composé de vieux républicains, à moitié convertis à la monarchie, et de jeunes ambitieux, dont les uns étaient sincèrement républicains et dont les autres disaient l'être. Tant qu'ils eurent pour chef Agostino Bertani, ils eurent, grâce à l'autorité de ce dernier, une certaine importance au Parlement ; mais dès qu'ils ne l'eurent plus pour guide, leur groupe ne fut plus qu'une troupe sans ordre où tout le monde voulait commander et personne obéir. D'ailleurs, les meilleurs éléments dont il était composé s'en séparèrent pour aller aux groupes constitutionnels : c'est ce qui arriva à Alexandre Fortis, à Joseph Ferrari et à d'autres.

Lorsque survint la crise du 18 mars, tous ces groupes s'étaient unis pour arriver au gouvernement et avaient choisi pour chef Augustin Depretis. C'était l'homme dont les états de ser-

Digitized by Google

vice étaient les plus anciens au Parlement ; par la modération de ses idées, c'était celui qui était le mieux placé pour nouer des accords avec les groupes mécontents de la majorité de droite, ce qui lui permettait de faire arriver plus rapidement son parti au but désiré.

Mais la gauche, à peine parvenue au pouvoir, montra, aggravés par une discipline moindre, les mêmes défauts que la droite ; aussi l'instabilité des ministères fut-elle plus grande qu'auparavant ; en outre, les chefs des divers groupes se haïssaient réciproquement, ce qui faisait que, non seulement, ils se combattaient, mais encore qu'ils se calomniaient, se harcelaient sans cesse, au grand dommage des institutions parlementaires elles-mêmes. A. Depretis, homme très adroit et très pratique en matière de gouvernement, s'appuyait indistinctement, lorsqu'il était au pouvoir, sur l'un ou sur l'autre de ces groupes, pour s'y maintenir, et lorsqu'il en était tombé, il abattait, à l'aide de ses ruses, ceux qui l'occupaient.

Mais, si tous les groupes de droite étaient d'accord sur un point, la réalisation du programme national et la réorganisation, financière surtout, du royaume, et s'ils oubliaient toutes leurs dissensions, lorsque c'était nécessaire, pour atteindre ce but, de même tous les groupes de gauche étaient d'accord, eux aussi, pour réclamer la réforme électorale dans un sens démocratique et pour vouloir qu'elle devint bientôt une réalité.

La droite, après que la capitale eût été transférée à Rome et que l'équilibre budgétaire eut été obtenu, se désagrégea comme nous l'avons vu plus haut. La gauche, à son tour, après avoir opéré la réforme électorale, cessa d'exister à titre de parti ; et c'est alors que commença, dans la vie parlementaire italienne, la période dite du *transformisme*.

3. LES PARTIS POLITIQUES ITALIENS DEPUIS 1885 JUSQU'A CE JOUR. — La réforme électorale fut mise en vigueur à l'occasion des élections générales de novembre 1882. Très démocratique, elle quadrupla le nombre des électeurs et éveilla par là des craintes sérieuses touchant l'intégrité des institutions monarchiques représentatives, non seulement parmi les hommes de droite, mais encore parmi les membres de la gauche sincèrement attachés à la monarchie. Au surplus, le parti socialiste com-

Digitized by Google

mençait à apparaître à l'horizon et l'avenir semblait déjà sombre.

Avec l'adoption de la réforme électorale avaient disparu les causes les plus graves de dissension entre la droite et la gauche ; et un grand nombre des membres de l'un et de l'autre de ces partis de la Chambre, s'apercevaient qu'ils pouvaient s'entendre entre eux sur beaucoup de questions. Ce que voyant, Depretis en profita pour se maintenir au pouvoir et opérer ce que l'on appela le *transformisme:* il y réussit en abandonnant une partie de sa majorité de gauche, pour obtenir le suffrage d'une partie de la droite.

Restèrent en dehors de cette majorité nouvelle, à gauche, Baccarini, Zanardelli et Cairoli du groupe libéral doctrinaire, Crispi, du groupe que nous avons appelé garibaldien, Nicotera, du groupe intermédiaire, ainsi que ses partisans de toute l'extrême gauche ; à droite, quelques députés tout d'abord, puis un plus grand nombre parmi lesquels S. Spaventa, le marquis di Rudini et autres, faisant partie du groupe dit des *dissidents.*

Les deux oppositions ne purent pas combattre victorieusement contre la majorité. Il faut dire aussi que celle de droite était fort peu nombreuse ; et les chefs de celle de gauche n'étaient point d'accord entre eux, chacun d'eux aspirant pour son compte au pouvoir. Aussi Depretis put-il jusqu'en 1886 jouer le rôle de dictateur.

Le *transformisme* fut comparé à *l'alliance* réalisée sous le comte de Cavour ; par sa forme extérieure, il est, en effet, assez semblable à cette dernière ; car, dans l'un et l'autre cas, on forma une majorité à l'aide du centre de l'assemblée, laissant de côté les extrêmes, tant de droite que de gauche. Mais les effets et les conséquences en furent bien différents. Depretis, en effet, jaloux de Minghetti, homme d'État qui lui était bien supérieur, ne voulut jamais l'associer au pouvoir et le tint à l'écart en même temps que le groupe dont il était le chef ; et pour avoir une majorité qui lui fut bien personnelle, il corrompit, lui, l'homme honnête par excellence dans la vie privée, le Parlement en accordant des faveurs aux députés qui étaient ses partisans et en leur confiant l'administration tout entière de l'État. Aussi la période du *transformisme* passe-t-elle pour

Digitized by Google

l'une des plus tristes de l'histoire constitutionnelle de l'Italie.

Pendant ce temps, mourait Minghetti; et la partie de la droite qui lui obéissait devenait de jour en jour plus mécontente de Depretis, déjà vieilli et désormais incapable de déployer ces qualités d'homme d'État qu'il possédait incontestablement. Sur ces entrefaites, survint le désastre de Dogali ; alors la droite ministérielle et les dissidents se mirent d'accord et se retournèrent vers Crispi pour lui demander son concours, le suppliant d'abandonner ses collègues de gauche et d'accepter la succession de Depretis. Mais ce dernier qui, malgré les infirmités de la vieillesse, avait conservé sa ruse primitive, prévint ses adversaires, appela à lui Crispi et Zanardelli et leur confia un portefeuille.

Quelques mois plus tard, Depretis mourut et Crispi devint président du Conseil. Crispi, ennemi de la dissimulation, tenta de gouverner avec l'aide du parti auquel il avait toujours appartenu ; mais son essai n'aboutit pas : son parti était trop divisé et trop agité par les ambitions personnelles et ne l'aurait d'ailleurs pas suivi lorsqu'il aurait été question de défendre énergiquement l'ordre public. Lorsqu'il vit qu'il était impossible de marcher de l'avant avec un seul côté de la Chambre, il accepta les offres réitérées et pressantes qui lui avaient été faites par les membres de la droite, en appela quelques-uns au ministère et se rendit ainsi leurs votes favorables. Mais, en retour, aux élections de 1890, il appuya loyalemement tous les candidats que présenta la droite, et s'attira ainsi la haine implacable d'une grande partie de la gauche, spécialement de l'extrême-gauche qui le poursuit encore de ses invectives.

Les hommes de droite, élus en aussi grand nombre qu'aux élections de 1874, n'ayant jamais fait partie de la Chambre, crurent devoir plier Crispi à leurs volontés ; mais ils ne réussirent pas : le ministre était trop fier pour se résigner à obéir au lieu de commander. Ce que voyant, ils votèrent contre lui : d'où la crise du 31 janvier 1891.

La droite, dirigée par le marquis di Rudini, prit alors le pouvoir ; mais elle ne tarda pas à s'apercevoir qu'il ne lui serait pas possible de gouverner en présence de la coalition de la gauche. Elle accepta, elle aussi, le système du *transformisme*, créé par Depretis et accepté par Crispi. On constitua un mi-

Digitized by Google

nistère de coalition avec Nicotera qui apportait avec lui les votes de la gauche et du centre gauche ; on choisit encore quelques sous-secrétaires d'État parmi les représentants des autres groupes de cette partie de la Chambre.

Mais Nicotera, s'il représentait une force parlementaire, était trop discrédité dans le pays : la majorité n'était pas compacte et le marquis di Rudini ne savait pas la diriger. Aussi une nouvelle crise éclata-t-elle en 1892 : elle entraîna la formation du cabinet présidé par l'honorable Giolitti. Celui-ci, n'ayant pas d'attaches politiques en sa qualité d'homme nouveau, avait pu constituer une vraie majorité, — et plût à Dieu qu'il l'eût formée de la même manière que l'avaient fait Depretis et Crispi ; mais, il voulut, au contraire, essayer de ressusciter la gauche.

Les élections de 1892 lui donnèrent une majorité qui se dit de gauche, mais qui ne l'était pas ; car ce parti n'existait plus ; elle se trouva composée, au contraire, de tous ces vulgaires ambitieux qui pullulent dans la vie publique d'un grand pays. Cette majorité le soutint, mais ne sut lui inspirer aucune bonne résolution. Survinrent alors les scandales de la banque romaine et les troubles de Sicile ; les partis du désordre firent leur apparition, et Giolitti dût quitter le pouvoir, laissant le pays sur la pente de la faillite, discrédité à l'extérieur, avec la révolution ouverte en Sicile et latente dans les autres parties de l'Italie.

Crispi fut de nouveau appelé : il invoqua alors la « trève de Dieu » entre les partis et constitua un ministère s'appuyant sur le centre et laissa de côté les extrêmes. Aux élections de 1895, il appuya encore une fois les candidats de droite et attira sur lui, encore plus que précédemment, la haine des hommes de gauche.

Les désastres d'Afrique firent tomber le ministère *transformiste* de Crispi ; et on fit appel au marquis di Rudini. Le faisceau de droite, obéissant à cet homme d'État, s'était renforcé, grâce aux élections de 1895, mais non pas au point de lui donner la majorité. Aussi le ministère di Rudini est-il composé d'hommes pris dans tous les groupes de l'Assemblée, depuis l'extrême droite jusqu'à l'extrême gauche, et ses partisans siègent dans toutes les parties de la Chambre ; le cabinet

Digitized by Google

qui succédera au ministère actuel sera probablement formé dans les mêmes conditions ; car en Italie, (et ceci pourrait servir de conclusion à la présente étude), *il n'existe pas de partis politiques, à proprement parler, ni dans la Chambre, ni dans le pays.*

Assurément à la Chambre et dans le pays se manifestent des tendances diverses qui pourraient, dans un autre milieu, donner naissance à des partis. Parlons un peu de ces tendances. Il y a, par exemple, la tendance à faire de Italie une grande puissance dans la politique étrangère, tant européenne que coloniale, à organiser une forte armée et une puissante marine ; mais, cette tendance, qui paraît trouver son incarnation dans Crispi, a des adeptes dans tous les partis de la Chambre et dans toutes les classes de la société : l'accord existe, sur ce point, entre conservateurs, modérés, libéraux doctrinaires, radicaux, etc.

Il y a la tendance opposée consistant à faire de l'Italie un État pacifique, préoccupé exclusivement de son bien-être intérieur, avec une petite armée et une modeste marine ; mais cette tendance, elle aussi, qui paraît s'incarner dans M. di Rudini, a dans la Chambre, des partisans qui siègent sur les mêmes bancs que les partisans de la tendance opposée ; et ce qui se passe à la Chambre, se passe également dans le pays.

Il y a une tendance à suivre une politique de conciliation avec la papauté et une tendance contraire ; mais outre que cette question est trop grave pour servir à distinguer des partis, on trouverait des partisans de l'une et de l'autre tendance dans les partis les plus opposés de la Chambre et parmi les électeurs aux idées les plus diverses.

En somme, tandis qu'on aperçoit clairement les diverses tendances, on ne voit pas bien comment elles pourraient, *rebus sic stantibus*, servir à la formation de partis politiques. Telle est la vérité.

Avant de terminer cette étude, nous devons dire quelques mots des partis illégaux, de ceux qui sont en dehors de la constitution et qui se proposent de la détruire, tels que le parti clérical, le parti républicain et le parti socialiste.

4. LES PARTIS INCONSTITUTIONNELS EN ITALIE. — Le *parti clé-*

Digitized by Google

rical, en Italie, est tout à fait en dehors de la vie politique ; car c'est du Vatican qu'est sortie la fameuse formule : *ni élus, ni électeurs ;* c'est de là également qu'est sorti le fameux *non expedit* équivalant à une défense faite aux catholiques fidèles au pape de se présenter, en cette qualité, aux urnes, soit pour exprimer leurs suffrages, soit pour se faire élire.

Cette fière prohibition est fondée sur ce fait que, l'Italie étant considérée comme la spoliatrice du Saint-Siège et le roi comme l'usurpateur de Rome, l'on ne peut pas raisonnablement envoyer des représentants au Parlement italien siégeant illégitimement à Rome ; que, par leur présence, ces représentants seraient considérés comme acceptant, implicitement tout au moins, l'état actuel des choses, état que l'Église ne peut pas admettre, au moins dans la forme qu'il a prise à la suite du 20 septembre 1870.

C'est contre l'Église, en effet, que paraît avoir été dirigé tout le mouvement du *risorgimento* italien. Le Piémont, d'abord, le Royaume d'Italie ensuite, ont dû enlever à cette dernière tous les privilèges d'ordre politique, économique et social qui sont incompatibles avec la notion de l'État moderne et avec la liberté civile. Cependant cette spoliation, comme cela s'est produit dans les autres pays d'Europe, aurait dû, au lieu d'être un obstacle, favoriser la formation d'un parti catholique conservateur dans le Parlement, ne fût-ce que pour la limiter et la rendre moins préjudiciable aux intérêts religieux.

De fait, en Piémont, de 1849 à 1859, les cléricaux ont lutté vigoureusement au cours des élections législatives : et, à plusieurs reprises, ils ont causé de sérieuses préoccupations au parti libéral et au comte de Cavour, Mais la révolution italienne, dans son développement logique et fatal, devait attaquer le pouvoir temporel des Papes et finir par le détruire ; et par là, la lutte entre l'Église et le gouvernement italien devait prendre le caractère qu'elle a actuellement, celui d'une guerre ouverte et implacable faite par la papauté au roi.

Les intérêts religieux n'ont pas eu, à proprement parler, à souffrir de cet état de choses : on ne peut pas dire que notre législation soit antireligieuse et oppressive pour l'Église ; elle est, au contraire, plus que tolérante, car elle fait l'application trop stricte de la formule de Cavour : *L'Église libre dans l'État*

Digitized by Google

libre. Cependant, il est indéniable que, du fait de cette lutte, la législation, l'activité sociale de l'État ont pris un caractère d'indifférence religieuse très prononcé et que cette indifférence a gagné la plus grande partie de la classe politique. En outre, beaucoup se sont habitués à voir dans le pape et dans les prêtres des ennemis : ce qui fait que dans les manifestations patriotiques, le caractère anticlérical domine plus que partout ailleurs. Au Parlement, personne ne défend les intérêts de la religion, et, dans les programmes politiques, ces derniers ne sont même pas mentionnés.

Dans ces conditions, on pourrait croire que tous les citoyens qui se présentent devant les urnes sont tous des ennemis du catholicisme. Ce serait une erreur. Au contraire, la plupart sont des croyants et des pratiquants, mais ils n'ont pas le droit de faire valoir ces qualités dans les manifestations politiques. Jusqu'aux avant-dernières élections qui ont eu lieu, si le *non expedit* subsistait toujours au moins officiellement, dans plusieurs collèges, surtout dans ceux où un monarchiste se trouvait en présence d'un socialiste ou d'un républicain, les évêques ou les prêtres les plus éclairés n'en prêtaient pas moins, bien qu'avec prudence, leur concours au candidat monarchique, et la curie romaine laissait faire. Aux dernières élections, des ordres plus sévères sont venus de Rome pour s'opposer à ces pratiques ; et ce, malgré l'opposition et les protestations d'un grand nombre de prêtres qui prévoyaient que l'abstention profiterait, non pas à l'Église, mais à ces adversaires et à ceux de l'État. C'est, en effet, ce qui s'est produit dans l'Italie centrale où quelques socialistes ont réussi à se faire élire par des collèges ruraux, uniquement parce que les prêtres avaient été obligés de s'abstenir de voter et de prêcher l'abstention à leurs paroissiens.

Si le parti clérical s'abstient dans les élections politiques, il prend, au contraire, une part très active aux élections administratives tant communales que provinciales. Jusqu'ici, il a cherché à s'entendre avec les modérés et n'a présenté que des listes composées d'un petit nombre de noms, se contentant de former dans les Conseils la plus forte des minorités et choisissant pour le représenter ses membres les plus modérés et les moins batailleurs. Grâce à cette tactique, ce parti a eu

Digitized by Google

d'encourageants succès dans beaucoup d'assemblées administratives ; car ses candidats ont, parfois, pour des raisons personnelles réuni sur leurs noms les suffrages d'un grand nombre d'anticléricaux.

Mais l'action de ces conseillers cléricaux serait bien plus profitable au parti si elle n'était souvent contrariée par l'agissement des intransigeants qui les poussent à des résolutions excessives, et si la curie romaine leur laissait plus de liberté et ne les obligeait pas à faire des déclarations explicites favorables au pouvoir temporel, dont la plupart ne croient la restauration, ni possible, ni même désirable.

Parallèlement à l'action exercée dans les élections administratives, le parti clérical en exerce encore une autre en matière sociale. Sur plusieurs points du territoire italien se sont établies, sur l'initiative des prêtres et sous la direction des laïques possédant des connaissances économiques et sociales, des associations de secours mutuels, des sociétés et des banques coopératives ouvrières ; tout cela dans le but d'empêcher les ouvriers de devenir la proie des socialistes : pour en faire partie, il faut être catholique et être prêt à obéir à l'autorité de l'Église.

En agissant ainsi, le parti clérical est l'interprète des intentions du Pape Léon XIII ; mais il se trompe fort s'il espère pouvoir compter, pour la revendication du pouvoir temporel, sur les masses ouvrières ainsi organisées. Celles-ci lui échapperaient au moment de l'action.

Au surplus, on peut noter en Italie un grand mouvement de congrès régionaux et diocésains, congrès nationaux et cléricaux, qui prennent différents noms suivant l'opportunité du moment. Mais un observateur perspicace s'aperçoit que, si dans ces congrès interviennent des prêtres en grand nombre, des journalistes et des agitateurs électoraux, on n'y voit jamais paraître ceux qui sont les meilleurs parmi les catholiques cléricaux, ceux qui prennent une part active à la vie administrative et sociale de l'Italie. Il faut probablement chercher la raison de cette anomalie dans ce fait que, dans les congrès, ce sont les intransigeants qui exercent la plus grande influence, parce qu'ils sont plus actifs ; et on sait que ces derniers abondent en déclarations favorables au pouvoir temporel, ce qui

Digitized by Google

déplaît aux hommes instruits qui sont au courant de la situation actuelle.

Dans le parti clérical, comme je l'ai déjà signalé, et dans les journaux qui le soutiennent, on note deux courants. Le premier, plus modéré, voudrait la conciliation entre le pape et le roi pour satisfaire les consciences catholiques troublées par le désaccord actuel, pour redonner son ancien lustre à la religion et grouper toutes les forces conservatrices qui existent dans la société moderne afin de les opposer aux doctrines qui menacent à la fois le pape et le roi, la religion et la société civile. Ici, nul ne veut plus le rétablissement du pouvoir temporel, tel qu'il était autrefois: quelques-uns désireraient qu'on donnât au pape le Vatican, considéré comme un petit État auquel on adjoindrait une bande de terrain allant jusqu'à la mer, et sur lequel il pourrait exercer sa juridiction territoriale; d'autres se contenteraient à moins, ils renonceraient à la juridiction territoriale et exigeraient seulement que les lois du royaume fussent modifiées dans un sens catholique.

Le second courant est composé des intransigeants qui combattent la monarchie et l'unité et qui, pour renverser la première, sont prêts à s'allier aux socialistes et aux républicains. Tandis que les journaux appartenant au premier courant parlent en termes respectueux des institutions, ceux du second sont aussi violents que ceux des partis du désordre. L'organe du premier, c'est *la Rassegna nazionale;* les organes du second sont *l'Unità Cattolica*, *l'Osservatore Cattolico di Milano*, etc. Le pape et la curie romaine hésitent entre les deux courants; il semble cependant que, parfois, ils penchent plutôt vers le premier.

Y a-t-il des probabilités que l'état actuel des choses se modifie ? — Il serait difficile de répondre à cette question ; mais il faut avoir présent à l'esprit que les grands penseurs italiens de notre siècle, Gioberti et Rosmini, catholiques tous les deux, ne se dissimulaient pas la nécessité d'une réforme de l'Église catholique ; et le premier déclarait que le *risorgimento* italien la rendait inévitable.

Le *parti républicain,* réellement puissant, finit en 1848 ; il diminua ensuite en nombre et en force à tel point qu'en 1859

Digitized by Google

et 1860, il était réduit, bien que Mazzini fût encore vivant, à sa plus simple expression. L'audace de Cavour et de Victor-Emmanuel lui enleva encore des partisans. Le plus influent de ses membres, celui qui avait été fidèle au maître jusqu'au dernier moment, Francesco Crispi, se détacha définitivement de ce parti lorsqu'il prononça la célèbre phrase : *la monarchie nous unit, la république nous diviserait.*

Toutefois, aussi longtemps qu'on crut que la monarchie n'oserait pas aller à Rome, le parti républicain conserva une certaine vitalité, parce que ses représentants les plus audacieux et les plus déterminés à remplir le programme national, déclaraient que si la monarchie hésitait, ils étaient prêts à la renverser pour reprendre les anciennes idées du parti. Mais, après 1870, Mazzini lui-même reconnut que si la monarchie avait conquis Rome, elle y resterait pendant plusieurs générations. Aussi, désespérant de voir jamais réalisé le rêve de toute sa vie, il mourut dans le découragement.

L'arrivée de la gauche au pouvoir nuisit encore au parti républicain, et la réforme électorale de 1882 lui porta le dernier coup ; car elle prouva que toutes les réformes, même les plus démocratiques, étaient possibles sous la monarchie ; et, au jour des élections, on put constater que la république comptait fort peu de partisans en Italie.

Il semblait donc qu'on ne dût plus désormais avoir à parler du parti républicain. Cependant, il s'est réveillé de nouveau au cours de ces dernières années. Il convient donc de s'en occuper, tout en le considérant comme un parti inconstitutionnel, puisqu'il tend à changer la forme du gouvernement ; ce qui n'empêche pas un certain nombre de députés, à la Chambre, de se dire républicains et de prêter néanmoins serment de fidélité au roi, donnant ainsi une preuve peu ordinaire de l'élasticité de leur conscience. La caractéristique du parti républicain en Italie fut toujours l'idée de l'État grand et fort. Aussi Mazzini parlait-il de la *tierce Italie*, celle du peuple, comme devant puiser dans Rome la grandeur des deux autres, l'Italie romaine et l'Italie du moyen âge, et la considérait-il comme destinée à apporter en Europe une civilisation nouvelle.

Depuis 1861 jusqu'en 1870 et même plus tard, les républicains ont toujours insisté sur ce point et ont regretté que les

Digitized by Google

institutions monarchiques représentatives ne permissent pas à l'Italie ce développement de puissance qu'avait rêvé pour elle l'apôtre de l'unité et de la république.

Mais les masses populaires, sur lesquelles agissaient les républicains, s'éloignaient d'eux, parce qu'elles commençaient à être travaillées et agitées par les apôtres et les prédicateurs du socialisme ; plusieurs républicains, d'ailleurs, passaient dans le camp socialiste. Il était naturel qu'après la conquête de Rome et l'élargissement des bases du suffrage, les masses populaires ne conservassent plus aucune sympathie pour les républicains, (lorsque nous parlons de masse, nous n'envisageons pas toute la classe ouvrière et paysanne, mais uniquement ceux de ses membres les plus conscients, ceux qui ont, sinon des idées, du moins des sentiments politiques), et qu'elles passassent de préférence aux socialistes.

Le *socialisme,* en Italie, en tant que parti politique, se présenta tout d'abord sous la forme *anarchiste.* Bakounine fit quelques prosélytes parmi les étudiants et les esprits les plus exaltés ; plus tard, avec Andrea Costa (le plus ancien des socialistes italiens et le seul qui, en dehors des Siciliens, ait souffert pour son idéal), il prit un aspect sentimental, révolutionnaire, conforme au fier caractère romagnol. La Commune de Paris de 1871 fut envisagée comme le type de la révolution sociale future et ses chefs furent considérés comme les martyrs et les précurseurs de la grande idée.

Tandis que les livres de propagande marxiste passaient de ce côté-ci des Alpes, les idées socialistes se répandaient rapidement dans le plus grand centre industriel d'Italie, à Milan. Là, par la force même des choses, l'idée socialiste perdit le caractère révolutionnaire sentimental qu'elle avait pris en Romagne ; elle se précisa davantage, et devint promptement collectiviste, au contact des ouvriers de la ville et même de ceux des campagnes, là où il existait de nombreux travailleurs payés à la journée. A Milan, on organisa le parti et on copia servilement, à cet effet, les exemples venus d'Allemagne. On établit une discipline de fer, quelque peu ridicule dans ses excès, et on commença une très active propagande qui a déjà produit des fruits et qui en produira de plus nombreux dans l'avenir.

Digitized by Google

En présence de ce développement des idées socialistes, les républicains se trouvèrent déconcertés ; tout d'abord, ils les combattirent résolument, (on n'a pas oublié les luttes de Milan dirigées par des républicains ainsi que les coups de couteau et de fusil donnés et reçus en Romagne) ; plus tard, quelques républicains épouvantés passèrent dans le camp monarchiste ; d'autres acceptèrent une partie des idées socialistes, — oubliant par là les paroles écrites, presque sur son lit de mort, par Mazzini ; — d'autres, enfin, tels que Cavallotti et quelques-uns de ses collègues, restèrent et restent encore hésitants, cherchant un programme radical qui permette à ses partisans de devenir ministres du roi — à la condition que le roi les appelle, — et s'efforçant de conserver ainsi quelque chose de l'ancien parti républicain, sans toutefois mécontenter les socialistes dont les suffrages leur sont nécessaires.

Dans l'Italie septentrionale et centrale, des accords se sont formés au point de vue électoral. Le parti républicain et le parti socialiste présentent chacun un candidat personnel ; puis, aux opérations du ballottage, si l'un ou l'autre de ces candidats se trouve en présence d'un *monarchiste*, comme disent les républicains, d'un *bourgeois*, comme disent les socialistes, les suffrages de deux partis se réunissent ; car ils se proposent l'un et l'autre un but unique, le renversement de la monarchie, sauf ensuite à se battre entre eux pour savoir si la république doit être socialiste, ou, comme toutes les autres républiques, simplement démocratique

Incontestablement, avec sa discipline de fer, le parti socialiste a obtenu des succès ; mais il existe des signes précurseurs d'une scission parmi ses membres, car cette discipline est loin de plaire à tous. Les socialistes siciliens, par exemple, y sont opposés : ils sont principalement révolutionnaires ; et, comme, dans l'île, le problème social est surtout agricole, leurs actes tendent uniquement à faire diviser les grands domaines et, en attendant, à obtenir de sérieux avantages en faveur des colons qui exploitent le sol. En Sicile, comme d'ailleurs, dans toute l'Italie, là où le socialisme pénètre dans les campagnes, il faut nécessairement abandonner l'idée collectiviste pour se borner à demander le morcellement de la propriété. Le collectivisme est une doctrine qui peut convenir à la grande industrie ; mais,

Digitized by Google

en Italie, surtout dans les campagnes, le paysan, qui a gravé dans son cœur le désir de devenir propriétaire, veut devenir le maître de la terre qu'il cultive.

Actuellement, l'organisation socialiste milanaise a le tort d'être trop calquée sur l'organisation allemande, et, par conséquent, de ne pas pouvoir donner satisfaction à ces aspirations spéciales. Après tout, les mêmes raisons qui ont toujours empêché chez nous la formation de puissants partis constitutionnels et qui ont entraîné leur ruine lorsqu'on a tenté de les constituer, ne peuvent pas ne pas agir également sur le parti socialiste. Car ces raisons trouvent leur explication dans notre caractère national, qui, par nature, est moins discipliné et moins tenace que le caractère allemand.

Au surplus, bien que les socialistes affectent de faire du socialisme scientifique, il faut reconnaître qu'ils n'ont ni penseurs, ni écrivains, ni orateurs, qui s'imposent à la foule. Plusieurs écrivains socialistess ont de brillants journalistes, plusieurs députés sont des orateurs agréables et habiles; — mais jusqu'ici, il n'existe point parmi eux d'esprits profonds, de véritables tempéraments politiques capables de conduire le parti à la victoire. Il faut remarquer encore que si, en raison du malaise économique, le socialisme a fait et fera dans la suite des progrès, ces progrès sont plus superficiels qu'on ne le croit. Et cela est si vrai que le parti tout entier a été bouleversé par la persécution dirigée contre lui par l'honorable Crispi ; à tel point que quelques chefs socialistes n'ont pas pu s'empêcher de déclarer que si Crispi était resté encore quelques mois au pouvoir, il n'aurait pas pu être question, pendant longtemps, d'organisation du parti socialiste en Italie.

Les deux partis, le parti républicain et le parti socialiste, se trouvent actuellement dans cette position réciproque : incontestablement, le second tend à dominer le premier ; mais celui-ci, à son tour, consent à se laisser dominer ; car il espère arriver, par le moyen du socialisme, à la révolution. Si celle-ci est socialiste, il est à prévoir qu'une réaction ne tardera pas à se produire, réaction dont profiteront les républicains. En d'autres termes, le but des républicains, c'est d'arriver d'abord à la république pour exploiter la frayeur de la classe capitaliste et se débarrasser par ce moyen de ceux qui les auraient indirectement conduits à leur but.

Digitized by Google

5. LA PRESSE POLITIQUE EN ITALIE. — De 1846 à 1848, la presse politique prit en Italie un développement considérable, la liberté ou tout au moins l'atténua tion de la censure ayant été une des premières réformes imposées aux princes italiens: et les nouveaux journaux qui parurent pendant cette période eurent pour collaborateurs les principaux hommes politiques italiens. A Turin, le comte de Cavour, Cesare Balbo et quelques autres fondèrent *Il Risorgimento* (La Résurrection) qui fut l'organe de la droite piémontaise, puis, pendant un certain temps, celui du parti de Cavour; Lorenzo Valerio fonda la *Concordia*, organe de la gauche; Giacomo Durando, avec quelques amis, fit paraître l'*Opinione*, organe des centres, mais avec une sympathie marquée pour la gauche. Plus tard, lorsque le comte de Cavour eut contracté sa fameuse alliance *(connubio)*, ce journal devint l'organe de prédilection du grand ministre, et il est toujours resté, jusqu'à ces derniers temps, sous la direction de Giacomo Dina, l'interprète le plus autorisé des idées du parti modéré. La *Concordia* disparue, après quelques années seulement d'existence, les membres de la gauche, non partisans de Cavour, fondèrent le *Il Diritto* (Droit), organe de la démocratie italienne, qui vécut jusqu'à ces derniers temps.

En Toscane, les libéraux constitutionnels (Bettino Ricasoli, Vincenzo Salvagnoli, Raffaello Lambruschini) firent paraître la *Patria*, tandis que l'*Alba* était fondé par les libéraux qu'on pourrait appeler de gauche et qui soutinrent ensuite le gouvernement de Guerrazzi.

A Bologne, les libéraux constitutionnels, ayant à leur tête Marco Minghetti, Antonio Montanari et quelques autres, publièrent le *Felsineo*(1), tandis qu'ils fondaient à Rome le *Contemporaneo*, qui, de bonne heure, changea de nuance et devint l'organe des exaltés. Quant aux conservateurs réformistes, leur journal s'appela la *Bilancia* (l'Équilibre); et quelques prêtres savants et libéraux fondèrent le *Labaro*.

A Milan paraissaient, après les journées de la Révolution, *le 22 Mai*, journal du gouvernement provisoire, entièrement

(1) Felsina est le nom antique de Bologne (La Rédaction).

Digitized by Google

aux mains des libéraux constitutionnels favorables à la fusion avec le Piémont, et le *Lombardo*, journal républicain.

A Naples se publiait le *Giornale costituzionale delle due Sicilie*, qui avait à peu près les tendances des journaux libéraux constitutionnels du reste de l'Italie ; quelques hommes politiques, tels qu'Imbriani, De Cesare, etc., faisaient paraître la *Voce del popolo*. En outre, quelques autres journaux plus ou moins importants réflétaient les divisions des esprits, plus ardentes que partout ailleurs dans cette contrée du Midi.

Ce furent là les principaux journaux italiens pendant cette période de 1848 ; beaucoup d'autres de moindre importance s'y ajoutèrent, surtout lorsque, à la fin de 1848 et au commencement de l'année suivante, la révolution précipita l'Italie entre les mains du parti avancé. Avec la réaction qui sévit dans toute l'Italie, sauf en Piémont toutefois, le journalisme politique disparut tout à coup ; il donna encore quelque signe de vie en Toscane, où se publiaient quelques journaux libéraux constitutionnels, tels que le *Costituzionale*, le *Nazionale*, le *Statuto* ; mais bientôt, avec le rétablissement de la censure, ceux-là aussi durent cesser leur publication.

En Piémont, en outre du *Fischietto* (petit sifflet), journal humoristique illustré, organe du parti libéral avancé, mais non républicain, la *Gazetta del Popolo* commença alors sa publication. C'était un journal à bon marché, écrit dans un style très populaire, qui se répandit très vite dans tout le Piémont : actuellement encore, c'est le journal le plus lu dans toute cette région ; il représente une puissance politique, surtout au point de vue électoral, qu'on ne saurait négliger. Fondé par F. Govean et G. B. Bottero, auxquels s'adjoignit de bonne heure A. Borella, il eut une couleur monarchique un peu avancée, mais fut toujours avant tout anticlérical ; par là même, il rendit de grands services à la cause libérale, lorsqu'il s'agit de réformer la législation piémontaise, en combattant les privilèges de l'Église et du clergé, et en proclamant partout les principes libéraux.

Un autre journal à tendances manifestement cléricales parut sous le titre de l'*Armonia della civittà colla religione*. Il fut fondé par le marquis Birago di Virche, auquel se joignit l'abbé Giacomo Margotti, une des plus fortes têtes du journalisme de ce

Digitized by Google

temps. Ce journal donna beaucoup de besogne aux libéraux, en raison de la finesse et de l'art avec lesquels il était rédigé. Dans la suite, Margotti se sépara de Birago et fonda l'*Unità cattolica*, qui enleva bientôt tous les lecteurs de l'*Armonia*, accentua davantage encore son intransigeance cléricale, surtout après 1860, et qui subsiste encore aujourd'hui, ayant été transférée de Turin à Florence, bien que l'abbé Margotti soit mort depuis quelques années déjà.

Avec un caractère nettement républicain, inspirée par Giuseppe Mazzini et publiée avec la collaboration des émigrés du parti mazzinien qui s'étaient réfugiés à Gênes, l'*Italia del popolo* parut également dans cette ville.

D'autres journaux de différentes couleurs politiques furent fondés vers cette époque en Piémont, mais les plus importants sont ceux que nous avons nommés plus haut. Toutefois, il convient de dire quelques mots de l'un d'eux, *Il Piccolo Corriere*, qui fut fondé et presque entièrement rédigé par La Farina, lorsqu'eut été formée la « Société Nationale » dont le but était de combattre pour l'unité de l'Italie, sous Victor-Emmanuel. Le *Piccolo Corriere* fut l'organe de cette Société nationale ; il se répandit par toute l'Italie, en dépit des mesures prises par les différentes polices, et tint les libéraux de toutes les contrées de la péninsule en relations avec les émigrés en Piémont et avec le gouvernement de Cavour, préparant ainsi le succès des projets italiens.

L'activité des journalistes italiens ne se borna pas aux feuilles de la péninsule ; elle se déploya aussiavec une vigueur particulière dans les journaux étrangers, particulièrement de France et d'Angleterre, pour conquérir l'opinion publique de ces grands pays à la cause italienne, et, comme en 1848, tous les principaux libéraux se firent journalistes : parmi eux, il convient de citer L. C. Farini, à raison de son importance politique.

Pendant la guerre de 1859 et dans la période révolutionnaire qui la suivit immédiatement, il n'y eut point une grande éclosion de journaux parce qu'elle ne fut pas favorisée par les hommes au pouvoir qui se souvenaient encore des tristes effets produits par les excès de la presse en 1848. Mais quelques feuilles parurent lorsqué les gouvernements provisoires senti-

Digitized by Google

rent le besoin de se défendre contre la restauration possible des Princes ou expulsés ou en fuite ; le plus important de ces journaux est la *Nazione*, organe officieux de Bettino Ricasoli, dictateur de la Toscane. Ce journal, qui vit encore aujourd'hui, devint dans la suite l'interprète du groupe toscan au Parlement italien. Dirigé tout d'abord par A. d'Ancona (l'un des plus éminents littérateurs italiens de l'époque actuelle), il le fut presque toujours dans la suite par Celestino Bianchi, le fidèle ami de Ricasoli.

A Turin, sous le ministère Lamarmora-Rattazzi, arrivé au pouvoir après les prélimaires de Villafranca, comme l'opinion publique était défavorable à ce ministère et exigeait que le gouvernement fût confié à Cavour, Rattazzi fonda le *Stendardo* dans le but de combattre Cavour et son parti ; mais ce fut en vain, puisque quelques mois plus tard le grand homme d'État était de nouveau Président du conseil des ministres. Pendant la révolution de l'Italie méridionale, le journalisme fleurit dans cette contrée comme en 1848, mais il n'eut qu'une médiocre influence ; quant à la presse des autres parties de l'Italie, elle était en grande majorité favorable à Cavour. Les Jésuites, ou pour mieux dire les fractions les plus intransigeantes du parti clérical, eurent à leur service, en outre de l'*Armonia* et de l'*Unità cattolica*, un grand périodique, la *Civiltà cattolica*, qui existe encore, puis le *Gionarle di Roma*, organe officieux du gouvernement pontifical.

Après la constitution du royaume d'Italie, la presse la plus importante jusqu'en 1864 au point de vue politique fut représentée à Turin par l'*Opinione* et par le *Diritto*, qui restèrent à peu près ce qu'ils étaient auparavant, par la *Stampa*, que dirigeait Ruggiero Bonghi, par la *Gazzetta di Torino*, organe officieux ; en même temps, la vieille *Gazetta del Popolo* continuait à étendre sa clientèle et augmentait toujours d'importance : c'est de là que devait se détacher le groupe d'hommes politiques qui fonda la *Gazzetta Piemontese*, en prenant le titre qu'avait autrefois l'organe officiel du gouvernement du Piémont, lequel disparut lorsque, après la proclamation du royaume d'Italie, il fut nécessaire de fonder la *Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia*.

Digitized by Google

Le transfert de la capitale à Florence diminua l'importance de la presse piémontaise (les Périodiques principaux s'étant eux-mêmes transportés à Florence, sauf la *Gazzetta del Popolo* qui était un organe trop local pour pouvoir abandonner Turin); elle ne fut plus l'interprète direct des grands courants politiques qui se manifestaient et se combattaient dans le Parlement, mais elle n'en resta pas moins toujours (et elle l'est encore actuellement) un modèle de gravité digne d'être imité dans les autres parties de l'Italie, bien que peut-être elle puisse paraître un peu trop *piémontaise*. Un journal purement régional parut encore à Turin, après le transfert de la capitale, sous le titre de « *Le Alpi* » : ce fut l'organe du groupe piémontais dit de la « *permanente* » qui ne sut jamais pardonner le transfert de la capitale de Turin à Florence et qui aurait voulu qu'elle demeurât à Turin jusqu'à la conquête de Rome ; mais cette feuille ne dura pas longtemps.

A Florence, la *Nazione* prenait chaque jour de l'importance, bien qu'elle eût à subir la concurrence des journaux nés avec la capitale nouvelle, et plus tard aussi la concurrence de la *Gazzetta d'Italia*, journal de grand format fondé et dirigé par C. Pancrazi, le premier qui ait tenté, en Italie, de réaliser cette célérité et cette abondance d'informations et ce souci de la publicité qui déjà caractérisaient la presse anglaise et française.

Ce fut à Florence aussi que parut, quelque temps avant 1870, sur l'initiative de quelques écrivains aussi distingués qu'intelligents, le *Fanfulla*, journal sérieux et humoristique tout ensemble, qui, à cause de son attachement à la dynastie, fut appelé ironiquement par ses adversaires *Giornale di Corte* : très répandu tout d'abord, il vit dans la suite son influence diminuer pour différentes raisons.

A Milan se publiait *la Perseveranza*, organe du parti libéral modéré lombard. Dans la suite, d'autres journaux y furent fondés, parmi lesquels le *Pungolo* (l'aiguillon), monarchiste modéré lui aussi, et le *Corriere della Sera* qui, aujourd'hui, est un des journaux les plus répandus d'Italie. C'est aussi dans cette ville que parurent les journaux du parti démocratique dont le *Gazzettino Rosa* est le plus célèbre en raison de son hostilité pour la monarchie qu'il manifestait de toutes les manières ; puis le *Secolo*, publié par la librairie Sonzogno journal

Digitized by Google

de la démocratie lombarde qui, dès le principe, s'assura, par la rapidité des communications, une grande extension, mais qui, aujourd'hui, par suite de différentes causes, a beaucoup diminué d'importance.

A Venise, à partir de 1866, la *Gazzetta di Venezia*, qui était l'organe officiel du gouvernement autrichien, devint un journal modéré. D'autres journaux de différentes couleurs furent fondés dans la suite, au nombre desquels nous citerons *Rinnovamento* et le *Tempo*, ce dernier démocratique quoique non républicain, fondé et dirigé par R. Galli, qui fut plus tard sous-secrétaire d'État à l'intérieur sous le ministère Crispi. A Naples parurent le *Pungolo*, puis le *Roma*, organes de la gauche, puis d'autres journaux dont l'existence resta toujours précaire. Enfin, dans la même ville, un des journaux qui eurent le plus de succès pendant un certain temps fut le *Piccolo*, dirigé par Rocco de Zerbi, journaliste de grand talent, mais qui finit misérablement il y a quelques années.

A Gênes, en outre du *Corriere Mercantile*, qui a toujours été un organe modéré, se publiait aussi le *Movimiento*, journal radical qui subit différentes fortunes et qui maintenant a cessé de paraître.

Le transfert de la capitale à Rome eut pour la presse italienne une grande importance parce qu'elle en accéléra la transformation en la plaçant dans une condition à peu près égale à celle du journalisme dans les principales nations civilisées. Les principaux journaux politiques, tels que l'*Opinione*, le *Diritto*, le *Fanfulla* se transportèrent dans la nouvelle capitale ; il en fut de même de la *Riforma*, organe du groupe de députés dont Crispi était le chef, journal sérieux et grave, tant lorsqu'il était dans l'opposition que quand il soutenait le gouvernement. Ce journal n'eut jamais une grande extension ; aujourd'hui, il a cessé sa publication, mais on dit qu'il va reparaître. D'autres journaux, et en grand nombre, furent édités à Rome aussitôt après le 20 septembre, mais disparurent bientôt ; l'un d'eux, qui a laissé des souvenirs, est la *Libertà*, dirigée par E. Arbib.

Après la crise de 1876, plusieurs rédacteurs du *Fanfulla* se séparèrent et fondèrent le *Bersagliere*, organe personnel du ministre Nicotera. Un groupe de jeunes députés du centre aidés

Digitized by Google

de quelques partisans, firent paraître la *Rassegna settimanale*, revue politique, littéraire, artistique, dans laquelle ils exprimaient des idées également éloignées des vieilles opinions de la droite et de la gauche. Les principaux des écrivains, Sidney Sonnino, F. Guicciardini, L. Franchetti, ont conquis dans la suite une situation parlementaire prépondérante, et l'un d'eux, Sonnino, est aujourd'hui un des hommes d'État et des parlementaires sur lesquels se fondent les plus grandes espérances. De la *Rassegna Settimanale* sortit la *Rassegna* quotidienne, qui fut dirigée par M. Torraca, journaliste très distingué et très influent. Ce journal eut une grande importance et on avait coutume de dire qu'il faisait et défaisait les ministères. A. Baccarini, G. Zanardelli et d'autres membres de la gauche pure fondèrent la *Tribuna*, journal de grand format qui, pourvu dès le principe de très grandes ressources, prit tout de suite une extension considérable et qui est actuellement sans conteste le journal le plus lu de toute l'Italie. C'est surtout un journal d'informations, mais il a aussi un caractère politique très net, qui lui est imprimé surtout par son directeur, A. Luzzato, député d'opposition. La *Tribuna* fit opposition au transformisme de A. Depretis, puis au premier ministère Crispi, soutint le premier ministère Rudini et aussi, pendant un certain temps, le ministère Giolitti qu'il combattit ensuite pour se faire le champion du second ministère Crispi, toutefois sans en approuver tous les actes ; aujourd'hui, il conserve la même ligne de conduite politique, et par conséquent, il fait opposition au ministère actuel présidé par Di Rudini.

Un journal qui a eu une certaine importance, aujourd'hui bien diminuée, c'est l'*Italie*, publiée en français. L'*Italie* devait servir et a en effet servi pendant un certain temps, à interpréter principalement la pensée du gouvernement italien dans les questions de politique étrangère ; actuellement, il n'a plus ce caractère, bien qu'étant toujours un journal gouvernemental. Du *Bersagliere* et du *Fanfulla* est dérivé, il y a quelques années, le *Capitan Fracassa*, journal politique et littéraire, sérieux et humoristique tout à la fois, qui eut une période de succès, surtout parce qu'il mit à la mode les caricatures politiques, les *puppazzelli* comme on les appelle communément. Lorsque ce journal eut commencé à déchoir, quelques-uns de

Digitized by Google

ses rédacteurs s'en séparèrent pour fonder le *Don Chisciotte*, auquel ils conservèrent le même caractère. Le *Don Chisciotte*, qui devait être un journal radical, a fait opposition au premier ministère Crispi, au premier ministère Rudini, au ministère Giolitti, au second ministère Crispi ; actuellement, bien que radical, il est ministériel. Ses rédacteurs principaux sont : L. Lodi (Saraceno), pour la partie politique sérieuse, L. A. Vassallo (Gandolin), pour la partie politique humoristique.

Dans ces derniers temps a paru, à Rome, un nouveau journal d'opposition qui porte le titre « *Roma* » et qui est dirigé par le député Palamenghi-Crispi.

Actuellement, les principaux journaux italiens sont : 1° à Rome : l'*Opinione* qui depuis l'an dernier a ajouté à son titre primitif l'adjectif *liberale*, le *Fanfulla*, l'*Italie*(1), le *Don Chisciotte*, ministériels ; la *Tribuna*, le *Roma*, le *Popolo Romano*, journaux d'opposition ; 2° à Naples : le *Corriere di Napoli* et le *Don Marzio*, ministériels, le *Mattino*, d'opposition ; 3° à Florence : la *Nazione*, feuille d'opposition, le *Fieramosca* et le *Corriere italiano*, ministériels ; 4° à Milan : la *Perseveranza*, le *Corriere della Sera*, ministériels, quoique avec quelques réserves, le *Secolo*, radical, ennemi acharné de Crispi, et par là même quelque peu ministériel, l'*Italia del Popolo*, républicain-fédéraliste ; 5° à Venise : la *Gazzetta di Venezia*, ministériel ; 6° à Gênes : le *Corriere mercantile*, toujours modéré et de couleur incertaine, *Il Caffaro*, ministériel, et le *Secolo XIX*, journal d'opposition ; 7° à Turin : la *Gazzetta del popolo*, d'opposition également, bien qu'acceptant les idées du ministère relativement à l'Afrique ; la *Gazzetta Piemontese*, journal ministériel.

En province, les journaux d'opposition monarchique abondent dans les Romagnes, en Toscane, dans les provinces méridionales ; les journaux ministériels sont nombreux en Lombardie, en Piémont, en Vénétie ; partout enfin on rencontre des petits journaux locaux, républicains, cléricaux, socialistes de minime importance.

Le parti socialiste ne possède pas un seul journal quotidien important ; son organe officiel est la *Critica sociale*, revue heb-

(1) Ce dernier journal rédigé en français.

Digitized by Google

domadaire publiée à Milan. Il paraît toutefois qu'il doit se fonder prochainement à Rome un journal quotidien dirigé par le député Ferri.

Le parti républicain n'a pas d'organes propres importants, à l'exception de l'*Italia del popolo*, dont nous avons parlé plus haut, et qui, étant fédéraliste, n'est certainement pas l'interprête des tendances républicaines-unionistes. Il y a sans doute des journaux comme le *Secolo*, le *Don Chisciotte*, qui tendent vers la république. Mais ils ne luttent pas pour elle directement, parce que leurs amis et ceux qui les soutiennent n'ont pas encore perdu l'espoir de devenir ministres du Roi, et parce que, s'ils se proclamaient ouvertement républicains, ils perdraient beaucoup de lecteurs. Tant que vécut Giuseppe Mazzini, il y eut des journaux républicains, peu répandus, sans doute, mais ayant une certaine importance et portant différents titres : *Italia del popolo*, *Amico del popolo*, *Il Popolo*, l'*Unità italiana*, etc. ; mais après la mort de Mazzini, leur influence diminua et peu à peu ils disparurent du nombre des journaux connus dans toute la péninsule. Lorsque, de 1878 à 1882, l'agitation en faveur de l'extension du suffrage électoral fut plus vive, G. Garibaldi essaya de réunir à Rome les différentes fractions des partis radicaux et républicains en fondant la « *ligue de la démocratie* » dans le but précisément d'obtenir la réforme électorale. De cette ligue (qui n'était pas non plus exclusivement composée de républicains), naquit un journal quotidien qui manifesta des tendances nettement républicaines, sous la direction d'Alberto Mario, ami de Giuseppe Mazzini et de Giuseppe Garibaldi, disciple de Carlo Cattaneo, écrivain élégant, mais trop aristocrate pour se plier aux exigences des éléments socialistes qui s'infiltraient parmi les républicains ; ce journal eut beaucoup de peine à vivre et disparut au bout de quelques années.

Le parti clérical possède à Rome : l'*Osservatore Romano*, qu'on peut appeler l'organe officiel du Saint-Siège, et la *Voce della Verità*, également inspirée directement par le Vatican, mais sans caractère officiel et par là même plus libre dans ses attaques contre les institutions d'État, par conséquent, plus intransigeante ; à Florence, l'*Unità cattolica*, le vieux journal de Don Marzotti, d'une intransigeance absolue ; à Milan,

Digitized by Google

l'*Osservatore cattolico*, intransigeant, lui aussi, dirigé par Don Albertario, une espèce de Don Marzotti, mais avec moins d'intelligence. En outre, dans la même ville, se publie la *Lega Lombarda*, journal clérical non intransigeant, organe de la fraction la moins fanatique du parti.

Pour terminer cette courte esquisse de la presse politique italienne, nous pouvons dire que moralement, et pour ce qui regarde les personnes mêmes des journalistes, cette presse n'est ni meilleure ni pire que celle des autres pays, que peut-être elle ne s'est pas développée comme dans d'autres contrées au point de vue industriel, et que c'est à cela qu'il faut attribuer l'éclosion et la disparition rapide de nombreux journaux, comme aussi les fréquents changements d'opinion de beaucoup d'entre eux. Il y a, en effet, beaucoup de journaux qui, pour vivre, ont besoin de ces subsides directs ou de ces subventions indirectes qui ne peuvent venir que du gouvernement ; c'est pourquoi ils sont toujours ministériels, quel que soit le ministère au pouvoir. Toutefois, les journalistes sérieux ne se prêtent pas toujours à ces changements d'opinion imposés aux propriétaires des journaux par des raisons financières, et préfèrent abandonner le journal auquel jusque là ils avaient donné leurs soins. De cette fermeté d'idées qui est tout à l'honneur des journalistes, nous avons eu récemment encore des exemples. Certainement s'il y avait en Italie des partis politiques organisés solidement, la presse italienne y gagnerait beaucoup ; elle se développerait, même au point de vue industriel, de manière à se créer de meilleures conditions d'existence et à acquérir par là même plus de dignité dans l'exercice de cette haute mission qui, dans les pays libres, appartient à la presse périodique.

DOMINIQUE ZANICHELLI (1)

Professeur de Droit Constitutionnel à l'Université royale de Sienne.

(Traduit par MM. J. Gaures et Lepelletier).

(1) DOMENICO ZANICHELLI est né à Modène le 28 juillet 1858. Il a fait toutes ses études à Bologne et a été reçu docteur en droit dans cette Université en 1881. En 1882, après avoir passé l'examen exigé par les règlements, il fut nommé professeur libre (*libero docente*) de droit constitutionnel à la même Université et c'est à ce titre qu'il y enseigna pendant les années scolaires 1883-84 et 1884-85 ; à la fin de 1885, à la suite d'un concours, il fut nommé professeur de *droit constitutionnel*

Digitized by Google

et d'*histoire des constitutions* à l'Ecole des sciences sociales de Florence (actuellement Institut des sciences sociales « *Cesare Alfieri* »).

A la suite d'un concours, en 1893, il fut appelé à occuper la même chaire à l'Université de Sienne, en qualité de *professeur extraordinaire* ; actuellement, et sur l'avis favorable et unanime d'une commission spéciale, approuvé par le Conseil supérieur de l'Instruction publique, il est sur le point d'être nommé *professeur ordinaire*.

Rédacteur attitré de la « *Rassegna di scienze sociali e politiche* » depuis la fondation de cette Revue, le professeur Zanichelli a publié différents articles dans la « *Riforma Sociale* », dans la « *Nuova Antologia* », dans l' « *Archivio Storico italiano* », etc. Il est, en outre, rédacteur ordinaire des deux périodiques : « *Gli Studii Senesi* » (organe du cercle juridique de l'Université de Sienne) et l'*Unione Universitaria*, revue de l'Enseignement supérieur.

Ses principales publications sont : 1° *Gli Scritti di conte di Cavour*, nouvelle édition avec introduction et notes, 2 vol., Bologne, 1892 ; 2° *Studii politici e storici*, 1 vol., 500 pages, Bologne, 1893 ; 3° *Studii di diritto costituzionale e di politica*, 3 vol. : I. *L'indemnità ai deputati*, II. *Le incompatibilità parlementari*, III. *Monarchia e Papato in Italia*, Bologne, 1887-1889 ; 4° *Il Governo di Gabinetto*, Bologne, 1890. Tout récemment, il a publié une étude sur *Marco Minghetti*, comme introduction à un volume des œuvres de cet homme d'État, édité à Bologne.

(La Rédaction).

Digitized by Google

DE LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES

A RAISON DES FAUTES DE LEURS AGENTS (1)

SOMMAIRE. — I) *La commune est-elle soumise en matière de responsabilité, aux mêmes principes que l'État ?* — 1. Réponse négative de la jurisprudence. — 2. Arrêts dissidents. — 3. La réponse de la jurisprudence suppose que l'on considère la commune comme une association privée. — 4. Cette conception a été celle de l'Assemblée constituante. Discours et textes à l'appui. — 5. Opinion dissidente de Mirabeau. — 6. Les lois de l'an III et de l'an VIII considèrent au contraire les autorités communales comme faisant partie intégrante de l'administration. — 7. Cette notion n'est pas inconciliable avec une large autonomie communale ; mais elle ne permet pas de considérer les droits de la commune administrative comme des droits privés. — 8. Il en est autrement des droits de la commune propriétaire. — 9. Cette notion est bien celle de notre droit positif actuel. — 10. Discussion de la conception intermédiaire d'Henrion de Pansey. — 11. Il résulte des considérations précédentes que la commune doit être soumise aux mêmes règles de responsabilité que l'État.

II) *Application du principe.* — 12. Responsabilité de la commune à raison des actes de gestion. — 13. Sa reponsabilité à raison des actes d'autorité. — 14. Responsabilité pénale.

III) *Questions spéciales.* — 15. Représentants directs de la commune (Examen des questions relatives aux actes faits par la délégation municipale, ou avec la collaboration du tuteur administratif.) — 16. Actes faits par le préfet aux lieu et place du maire. — 17. Préposés de la commune. — 18. Situation mixte du maire. Représente-t-il la commune quand il fait acte de police municipale ? — 19. Historique de la question. — 20. Solution dans la loi de 1884. — 21. Autres employés communaux ayant une situation mixte.

IV) *Textes prévoyant la responsabilité communale.* — 22. Matière des travaux publics. — 23. Art. 72 du Code forestier. — 24. Responsabilité de la commune à raison des attroupements et des rassemblements. Origine et caractères de la loi du 10 vendémiaire an IV. — 25. Son interprétation par la jurisprudence. — 26. Caractère nouveau de la responsabilité dans la loi de 1884. — 27. Conclusion.

I

1. Les communes sont-elles soumises, en ce qui concerne la responsabilité qu'elles peuvent encourir, par suite de la faute de leurs agents, aux mêmes règles générales que l'État ?

(1) La littérature française et étrangère concernant la responsabilité des communes est à peu de chose près la même que celle qui concerne la responsabilité

Digitized by Google

Envisagée dans son ensemble et en faisant abstraction d'un certain nombre de décisions dissidentes, la jurisprudence répond à cette question d'une manière négative, tant au point de vue du fond qu'au point de vue de la compétence. Tandis qu'à ces deux points de vue elle soustrait l'État au droit commun, (sauf dans le cas unique où il s'agit d'actes accomplis dans la gestion de son patrimoine privé), elle y soumet, au contraire, la commune, au moins dans une très large mesure. Elle l'y soumet d'abord, sans hésitation, toutes les fois qu'il s'agit d'actes de gestion, alors même que ces actes de gestion sont accomplis en vue des services publics communaux, et sont ainsi tout à fait analogues à ceux pour lesquels elle admet, à l'égard de l'État, des règles *particulières* de responsabilité. Les exemples en sont nombreux. On a admis notamment qu'une commune était responsable de la faute commise par son maire en laissant un banquier émettre un emprunt dans des conditions telles que le public pouvait se persuader que l'emprunt était émis par la commune elle-même (1). Il nous paraît évident que la jurisprudence n'admettrait pas cette doctrine s'il s'agissait de l'État et si l'imprudence avait été commise par un de ses ministres ; car il ne s'agit pas là de la pure gestion

de l'État. Les deux questions sont en effet d'ordinaire, surtout chez les auteurs étrangers, traitées en même temps et résolues d'après les mêmes principes. Nous renvoyons donc purement et simplement aux auteurs que nous avons cités dans nos articles sur la *responsabilité de l'État* (dans cette *Revue*, 1895, t. III, p. 401 et suiv.) *Adde* Edouard Remy. De la responsabilité civile de l'Etat et des communes, dans la *Belgique judiciaire*, 1895, p. 1410 à 1459 ; et l'article de M. Hauriou sur les actions en indemnité contre l'Etat, dans le précédent volume de cette *Revue*, p. 51 et suiv. Il faut cependant y ajouter un certain nombre de monographies ou des ouvrages contenant sur la commune des développements spéciaux. Lescuyer. *Revue générale d'administration*, 1886, t. III, p. 152. — Rép. de Béquet. V° Commune, n°s 2147 et suiv. — Peeters. *Traité général de la responsabilité des communes et de leurs administrateurs* (Paris et Bruxelles 1888). — Giorgi. *La dottrina delle persone giuridiche*, t. IV, p. 403 et suiv. ; et diverses thèses de doctorat : Gallot. *De la responsabilité des départements et des communes* (Lille, 1891). — Roguin. *De la responsabilité des communes* (Paris, 1891). — Nous ne citons pas ici les auteurs, assez nombreux, qui ont traité seulement la question *spéciale* de la responsabilité des communes à raison des attroupements et rassemblements (V. *infrà*, n° 21).

(1) Dijon, 22 décembre 1892, D. 93. 2. 196. — et Req., 16 avril 1894, D. 94. I. 340 (aff. de l'emprunt de la ville de Mâcon). — Cpr. Nîmes, 1er mars 1893. *Gaz. Pal.*, 93. 2. 257.

Digitized by Google

du patrimoine privé, mais bien d'un emprunt contracté en vue des services publics. — De même, on a appliqué l'article 1384 à l'accident occasionné par l'abatage d'un arbre appartenant à la commune sur la voie publique, alors que dans un cas analogue on admet pour l'État la compétence administrative (1). — De même encore on a admis que la commune était responsable, dans les termes du droit commun, des imprudences d'un artificier qu'elle emploie dans une fête publique (2), ou du délit d'exécution illégale d'une œuvre musicale, quand cette exécution se produit dans une fête donnée par elle (3).

Il y a dans tout cela des actes de gestion, qui ne sont pas dans le pur intérêt du patrimoine privé communal, (pour lequel, bien entendu, et *à fortiori*, les tribunaux appliquent les art. 1382 et suiv.). Mais la jurisprudence va plus loin encore, Elle soumet la commune au droit privé même dans certains cas où il s'agit d'actes de police, c'est-à-dire d'actes qui, s'il s'agissait de l'État, excluraient non seulement la compétence judiciaire et l'application du droit commun, mais la responsabilité elle-même. La Cour d'Aix, et après elle la Cour de Cassation, ont déclaré une ville civilement responsable d'une blessure qu'un agent de police, dans l'exercice de ses fonctions, avait faite à une personne en tirant des coups de revolver sur la foule (4). Dans une autre affaire, on a admis la responsabilité civile de la ville de Marseille, à la suite de l'écroulement des arènes mobiles qui y avaient été élevées en vue d'une course de taureaux, alors que la seule faute que les victimes de l'accident pussent relever dans la conduite des représentants de la ville était d'avoir donné l'autorisation à l'entrepreneur des courses sans contrôler suffisamment la solidité des arènes (5).

(1) Toulouse, 8 mai 1863. Dalloz. Suppl. V° Responsabil., n° 868. Trib. Bourgoin, 10 juin 1891. *Recueil de la Cour de Grenoble*, 92. 1. 263. — Cpr. pour l'État en sens contraire : Trib. de la Seine, 13 février 1883, *Gaz. Pal.*, 83. 1. 489.

(2) Trib. Béziers, 26 avril 1891, *Rev. génér. d'adm.*, 92. 1. 73. — Aix, 6 janvier 1892, D. 93. 2. 414.

(3) Orléans, 24 février 1872, D. 73. 1. 253. Peut-être pour l'État admettrait-on la même solution, puisque la jurisprudence le déclare responsable du délit de contrefaçon industrielle (Cass., 1er février 1891, D. 92. 1. 417). Mais, en ce qui concerne l'État, c'est une inconséquence de la jurisprudence (V. notre *Responsab. de l'État*, n° 23 *in fine*).

(4) Aix, 24 février 1880, D. 80. 2. 243. Req. 16 mars 1881, D. 81. 1. 194.

(5) Req. 10 juin 1884, D. 84. 1. 365. — 3 novembre 1884, D. 86. 1. 397. — L'arrêt

Digitized by Google

On a, d'autre part, souvent condamné les communes à réparer les dommages causés par les pompiers en combattant un incendie, à cette seule condition qu'il s'agît de propriétés qui étaient, par leur situation, à l'abri des atteintes du feu (1). En cas d'accidents occasionnés par un feu d'artifice, on a admis la responsabilité de la commune, non seulement dans les hypothèses citées plus haut, où elle avait organisé elle-même le spectacle, mais encore dans des cas où le feu d'artifice était organisé par un particulier, et où on ne pouvait faire à la commune d'autre reproche que de n'avoir pas pris des mesures de police suffisantes (2). Enfin, et pour ne pas multiplier outre mesure les exemples, plusieurs décisions judiciaires ont rendu les communes responsables des accidents occasionnés par la négligence de leurs agents chargés d'inspecter la salubrité des comestibles (3).

Le Tribunal des conflits a lui-même souligné la règle qui se trouve à la base de toute cette jurisprudence, en déclarant expressément, dans un de ses considérants, que les règles sur la responsabilité de l'État ne s'appliquent pas à celle des communes (4).

du 10 juin 1884 affirme, à vrai dire, « que, par sa nature et son objet, l'action dépendant du droit commun, fondée sur les principes de responsabilité civile posés par le Code civil, intentée dans un intérêt exclusivement privé, *n'entraînant aucun contrôle, critique ou interprétation des actes administratifs*, mais seulement l'appréciation des conséquences à l'égard d'un tiers, d'un fait délictueux, *n'a aucun caractère administratif.* » Mais nous avons peine à comprendre cette affirmation. Comment refuser le caractère d'actes administratifs, soit à l'ordre donné par le maire à l'architecte municipal de vérifier la solidité des arènes, soit à l'autorisation donnée à la suite du rapport de l'architecte ? Ce sont là des actes de police au premier chef.

(1) Cass., 1er juin 1886, D. 87. 1. 166. — 3 janv. 1883, D. 83. 1. 211. — Il faut observer toutefois qu'il s'agit, dans les cas de ce genre, d'une atteinte à la propriété dans l'intérêt général, et l'indemnité à payer par la commune s'explique ici plutôt par l'idée d'une expropriation *sui generis* que par l'idée de faute.

(2) Lyon, 7 décembre 1894, D. 95. 2. 333. Cpr., Toulouse, 3 février 1896, *Revue genér. d'adm.* 1896. T. 3, p. 327. Ce dernier arrêt retient, comme justifiant la compétence de l'autorité judiciaire, la négligence des agents de police dans leur surveillance à l'occasion d'une fête publique.

(3) Rouen, 16 janvier 1891, *Gaz. Pal.* 91. 2. 644. (Faute du vétérinaire municipal consistant à n'avoir pas fait exclure de la vente une vache charbonneuse.)— Trib. de Carcassonne, 27 octobre 1890, *Gaz. Pal.*, 90. 2. 607. (Faute de l'inspecteur des comestibles, consistant à avoir laissé mettre en vente des champignons vénéneux).

(4) Conflits, 7 mars 1874, D. 74. 3. 54.

Digitized by Google

2. La jurisprudence que nous venons d'analyser ne peut cependant être considérée comme définitivement établie en ce qui concerne les actes d'autorité. A côté des arrêts que nous avons cités, il s'en trouve d'autres, en effet, qui couvrent la commune, en ce qui les concerne, de la même irresponsabilité que l'État lui-même. Ainsi, certains arrêts ont refusé de condamner la commune à raison de l'insuffisance des mesures de police prises par le maire dans une fête qu'il aurait été prudent de réglementer, mais que la commune n'a pas organisée elle-même (1). D'autres ont également écarté la responsabilité de la commune à raison de mesures vexatoires ou illégales prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police (2). Enfin, la jurisprudence paraît nettement décidée à refuser l'application du droit commun et même toute indemnité aux employés communaux qui demandent une indemnité à la suite d'une révocation prétendue arbitraire, ou à la suite d'une maladie contractée dans leur service et qu'ils imputent à la négligence du maire (3).

3. Malgré ces arrêts dissidents, la différence de traitement entre la commune et l'État est de beaucoup le fait le plus ordinaire. Cette différence est-elle justifiée ? Cette question est la première sur laquelle il soit nécessaire de prendre parti pour établir les règles concernant la responsabilité de la commune.

(1) Douai, 5 janvier 1885, *Gaz. Pal.*, 85. 1. 250. — Angers, 27 mars 1878, D. 80. 2. 302. Cpr. Tribunal de Saint-Nazaire, 31 mars 1882, D. 85. 3. 103.

(2) Orléans, 16 avril 1883, *Gaz. Pal.*, 84. 1. 939. Il s'agissait d'un arrêté réglementant illégalement la boucherie. Cpr. Tribunal de Bourgoin, 22 février 1884, *Gaz. Pal.*, 84, 2, suppl. 56. Arrêté ordonnant illégalement la démolition d'un mur. Il faut remarquer cependant qu'en cas d'illégalité d'un arrêté de péril ayant entraîné la démolition d'un édifice, on admet en général la possibilité de demander une indemnité à la commune, et la compétence judiciaire (Aix, 17 décembre 1891, D. 92. 2. 526). Cfr. Conflits, 12 novembre 1881, D. 83. 3. 32. Ce dernier arrêt admet la compétence judiciaire, mais en considérant comme une question préjudicielle à trancher par l'administration, la question de l'utilité et de la régularité des mesures prises par le maire. cf D. 96. 1. 355

(3) V. pour le cas de maladie : Cons. d'Et., 20 mai 1892, D. 93. 3. 95 ; pour le cas de révocation arbitraire : Conflits, 27 décembre 1879, D. 80. 3. 89. Cons. d'Et., 13 décembre 1889, D. 91. 3. 41. Cass., 7 juillet 1880, D. 80. 1. 368. Le Tribunal des conflits a maintenu cette règle dans une hypothèse où il s'agissait d'un employé (un architecte municipal) nommé à la suite d'un concours pour lequel des conditions de traitement avaient été annoncées. Conflits, 7 août 1880, D. 82. 3. 27. Mais elle ne s'applique pas aux individus chargés d'un service temporaire. Conflits, 17 mai 1873, D. 74. 3. 4.

Digitized by Google

C'est, du reste, une question plus large qu'elle ne semble au premier abord. On ne peut, en effet, en dehors d'un texte spécial, y répondre affirmativement qu'en établissant, entre les actes d'autorité émanés des représentants de l'État et les actes d'autorité émanés du pouvoir communal, une différence de *nature* dont les effets seraient difficilement restreints à la théorie de la responsabilité. On soustrait l'État au droit commun, parce qu'à l'égard des actes en question il n'est pas une personne privée ; si on y soumet la commune c'est donc que, *même à l'égard de ces actes*, on la considère comme telle. Pareille différence ne peut s'expliquer que par une conception très spéciale de la commune et des intérêts communaux : la commune ne serait plus qu'une simple association privée ; les intérêts communaux, que les intérêts privés d'un groupe et non de véritables intérêts publics. Il est impossible que cette conception, (à laquelle on peut se rattacher d'une manière plus ou moins consciente), ne produise pas, même en dehors de la théorie de la responsabilité, des effets considérables. Et, de fait, il n'est pas impossible de signaler, dans certaines parties de la jurisprudence, des décisions dérivées de cette idée. C'est par elle, par exemple, que l'on peut expliquer les longues hésitations de la jurisprudence à considérer les travaux communaux comme de véritables travaux publics, et à leur en appliquer les règles (1). C'est par elle également, du moins par son influence latente, que l'on peut expliquer les différences établies par certains arrêts entre les affectations d'immeubles communaux et les affectations d'immeubles appartenant à l'État (2). Il sem-

(1) On sait que la jurisprudence qui considère les travaux de la commune comme des travaux publics, toutes les fois qu'ils sont accomplis dans l'intérêt d'un service public communal, n'a triomphé définitivement qu'en 1843 (V. l'histoire des variations de la jurisprudence dans Christophe : *Traité des Travaux publics*, 2me édition, t. I, nos 14 et 15).

(2) V. notamment Cons. d'Et., 29 juin 1883, D. 84. 3. 89. V. également les conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Gomel à propos de cet arrêt et celles de M. Levavasseur de Précourt, à propos d'une autre affaire, dans Dalloz, 88. 3. 81. M. Brémond (*Revue critique*, t. XIX, p. 610) fait très justement observer que la question de compétence relative aux affectations ne doit point se résoudre par cette considération que l'affectation provient de l'Etat ou de la commune (comme la tendance s'en manifeste dans l'arrêt cité et dans les conclusions qui le précèdent) ; mais que ces deux personnes doivent être soumises à ce point de vue aux mêmes principes.

Digitized by Google

ble bien que soit au siècle dernier, soit dans la première moitié de ce siècle, on n'est pas encore arrivé à dégager très nettement l'idée, aujourd'hui vulgaire, que la commune n'est pas seulement une personne morale de droit privé, mais aussi une personne morale de droit public, ayant, à côté de ses droits patrimoniaux, des droits de puissance publique identiques, quant à leur nature, à ceux de l'État. On considère la commune comme une association privée, et si on lui reconnaît des droits de police, ce sont des droits de police en quelque sorte domestiques, assimilables aux droits de puissance privée qui existent dans la famille, plus qu'aux droits de puissance publique. On la place dans une situation intermédiaire entre l'État et la famille, plus près de la seconde que du premier.

4. Cette conception a triomphé, à un certain moment, dans la loi elle-même. Elle a été, expressément, celle de l'Assemblée constituante. Et cette constatation ne doit pas nous étonner, si nous réfléchissons que les précédents historiques y étaient entièrement conformes. Ce que l'Assemblée constituante trouvait, en 1789, comme organisation municipale, était construit d'après cette donnée: — d'une part, dans les campagnes, des communautés d'habitants (et non point des communes), qui ne s'assemblaient que pour délibérer sur les questions intéressant le patrimoine commun, et à qui on ne paraît jamais avoir reconnu aucun droit de puissance publique (1), — d'autre part, des villes où fonctionnaient encore, sous des noms divers, des administrations municipales investies de certains pouvoirs de police, mais que l'on ne pouvait, à raison même de leur origine, considérer comme exerçant des droits de même nature que ceux de l'État. L'existence des communes pourvues de ces pouvoirs ne provenait pas en effet, comme aujourd'hui, d'une répartition systématique de la puissance publique entre l'État et des agglomérations inférieures. Elle était un reste des vieilles franchises historiques, un *privilège* autrefois reconnu à certaines villes, et par elles partiellement conservé. Qui dit

(1) Babeau. *Le village sous l'ancien régime.* — Les attributions de l'assemblée des habitants (p. 35) sont exclusivement relatives à la gestion des biens. Quant au syndic (p. 54 et suiv.,) il n'a, comme représentant de la communauté, que des pouvoirs de gestion ; s'il exerce certains pouvoirs de police, c'est exclusivement sous la direction de l'intendant et comme auxiliaire de la police générale.

Digitized by Google

privilège dit essentiellement chose privée, droit privatif appartenant à des particuliers vis-à-vis de la puissance publique, en d'autres termes, droit existant principalement dans l'intérêt privé, et non service public géré dans l'intérêt général (1). Il n'est donc pas étonnant de voir quelque chose au moins de cette idée persister chez les légistes de l'Assemblée constituante.

Et, en effet, quand on discute les projets de constitution, les orateurs qui soutiennent le projet du comité expriment très nettement la pensée que les municipalités ne font pas partie intégrante de l'administration, ou du moins ne lui appartiennent que pour celles de leurs attributions qu'elles exercent comme déléguées du pouvoir central. « Le régime municipal, dit Thouret dans le rapport où il expose le plan du comité, borné exclusivement au soin des affaires particulières, et pour ainsi dire privées, de chaque ressort municipalisé, ne peut entrer sous aucun rapport, ni dans le système de la représentation nationale, ni dans celui de l'administration générale » (2). « Gardons-nous, répète-t-il quelques jours plus tard (3), de confondre le pouvoir municipal qui a sa nature propre et son objet à part, avec les pouvoirs nationaux qui s'exercent tant par la législature que par l'administration générale... La municipalité est, par rapport à l'État, précisément ce que la famille est par rapport à la municipalité dont elle fait partie. Chacune a des intérêts, des droits et des moyens qui lui sont particuliers ; chacune entretient, soigne, embellit son intérieur, et pourvoit à tous ses besoins en y employant ses revenus sans que la *puissance publique* puisse venir croiser cette *autorité domestique*, tant que celle-ci ne fait rien qui intéresse l'ordre général. » — Un autre orateur, Target, reprend, deux jours après, la même idée : « Dans l'esprit de votre comité, — et je le

(1) V. sur l'importance de cette idée de privilège dans les institutions de l'ancien Régime : Hanotaux *Histoire du cardinal de Richelieu*, t. I, p. 355 et suiv., et pour l'application de l'idée aux libertés municipales. p. 400. — Cpr. Lorenz von Stein. *Handbuch der Verwaltungslehre*, t. I, p. 63.

(2) *Archives parlementaires*, t. IX, p. 208. — Pour comprendre ces mots : *ressort municipalisé*, il faut se rappeler que le projet du comité (qui, heureusement, n'a pas abouti sur ce point) ne conservait aucune des subdivisions administratives existantes, et partageait le territoire du royaume en 720 communes, elles-mêmes divisées en 6.480 cantons.

(3) Séance du 9 novembre 1789. — *Archives parl.*. t. IX, p. 726.

Digitized by Google

crois juste, — les municipalités sont une chose à part de l'administration générale du royaume ; elles n'en sont pas même une portion subordonnée. Voici comment nous les concevons : chaque famille a sa maison ; le père, l'épouse y règnent, et pourvu qu'ils n'y blessent pas les lois publiques, l'administration domestique est leur domaine. Les municipalités sont du même genre ; ce qui est de leur ressort, c'est tout ce qui appartient aux sociétés particulières des villes, des bourgs, des villages, tout ce qui n'a pas été mis dans la masse commune, tout ce qui peut s'administrer à part, sans embarrasser l'action de la machine politique (1). »

Ce sont bien ces idées qui, malgré le dissentiment de Mirabeau, dont nous parlerons plus loin, passèrent dans la constitution de 1791 et dans les lois qui l'ont précédée ou suivie. La constitution de 1791 donne des communes une définition tout à fait en harmonie avec elles : « Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion dans les villes et dans de certains arrondissements du territoire des campagnes, forment des *communes*. » D'autre part, cette constitution ne parle des municipalités que dans son titre II, intitulé : *De la division du royaume et de l'état des citoyens*. Dans le titre III, intitulé : *Des pouvoirs publics*, titre qui forme à lui seul au moins les trois quarts de la constitution, il n'en est plus question. Une des sections de ce titre (c'est la section 2 du chapitre IV) est consacrée à *l'administration intérieure* : elle n'en fait pas mention ; elle ne traite que de l'administration du département et de celle du district. Impossible d'indiquer plus clairement que les municipalités n'appartiennent pas à l'autorité administrative. Au reste, les textes qui, dès 1789 et 1790, avaient organisé les administrations locales avaient été conçus dans le même esprit. Le décret des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 (2), relatif à la constitution des assemblées primaires et *des assemblées administratives*, n'avait pas compris les municipalités parmi ces dernières. L'instruction des 12-28 août 1790 avait, dans son § 8, tracé les règles à observer par les *corps administratifs* (c'est-à-dire les

(1) *Archives parlem.*, t. IX, p. 747.

(2) On sait que les actes de l'Assemblée portaient à cette époque le nom de *décrets*.

Digitized by Google

directoires de département et de district), dans l'exercice du droit de surveillance qui leur appartenait sur les *municipalités*. Enfin, le décret des 15-27 mars 1791, concernant l'organisation des *corps administratifs*, n'avait pas non plus compris les communes parmi eux. C'est par un texte spécial, le décret du 14 décembre 1789, qu'avait été réglée leur organisation, et dans ce texte il est impossible de relever aucune expression qui permette de considérer les municipalités comme faisant partie intégrante de l'administration.

5. Ces idées n'avaient pas été cependant sans soulever dans l'Assemblée Constituante elle-même certaines contradictions. Mirabeau, sans insister du reste, l'intérêt pratique de la discussion ne lui paraissant pas sans doute très visible, avait posé nettement la thèse contraire : (1) : « Cette distinction (entre les pouvoirs municipaux et les pouvoirs nationaux) n'est-elle pas une vaine subtilité ? avait-il dit. Ne faut-il pas les mêmes éléments à tout l'empire, et le royaume est-il autre chose qu'une grande municipalité ? Toute municipalité ne doit être désormais que l'assemblée représentative plus ou moins nombreuse des habitants d'une communauté, comme une assemblée de département sera l'assemblée représentative d'un district, et le Corps législatif l'assemblée représentative du royaume. Accoutumons les citoyens à choisir librement les organes de leurs volontés, et à n'obéir, en tout ce qui tient à l'administration publique, qu'aux représentants de la volonté générale : lions, par ce principe, toutes les parties de cet empire, et affermissons ainsi les fondements de la félicité nationale. »

La notion de municipalité, ainsi entendue, est tout autre chose que celle de Target et de Thouret. La municipalité de-

(1) Séance du 10 novembre 1789. *Archiv. parlem.*, t. IX, p. 733. — Il semble que Mirabeau soit ici l'écho des idées de Turgot. — Dans un *Mémoire au roi sur les municipalités* (rédigé probablement par Dupont de Nemours sous l'inspiration directe de Turgot, en 1775), l'illustre homme d'État propose de faire des municipalités la base de l'organisation générale du royaume : Au premier degré, des municipalités de villes et de villages ; au-dessus d'elles, des municipalités d'arrondissement ou de district ; au troisième degré, des municipalités de province ou assemblées provinciales ; enfin pour couronner le tout, la grande municipalité, ou municipalité royale, ou municipalité générale du royaume. — Il est clair que dans ce système on considère les municipalités élémentaires comme les organes inférieurs de l'administration générale. (Turgot. *Œuvres*. Ed. Daire, t. II, p. 502).

Digitized by Google

vient une partie intégrante des pouvoirs publics. L'administration locale n'est plus qu'une administration publique, qu'il faut doter de toutes les prérogatives attachées à ce caractère. Les intérêts qu'elle gère sont de même ordre que ceux dont l'État prend directement la charge ; seulement ils lui sont laissés parce qu'ils ne concernent qu'une fraction du territoire. En un mot, la commune n'est plus seulement une personne morale de droit privé ; elle est, dans toute la force du terme, une personne morale de droit public.

6. C'est finalement cette notion qui était destinée à remplaplacer dans notre droit celle de l'Assemblée Constituante. Elle y a été introduite, sans être expressément énoncée (ni, probablement, discutée), dès l'époque révolutionnaire et par les textes mêmes qui ont diminué l'autonomie communale en préparant et en réalisant le système centralisateur de l'an VIII. On sait que la Constitution de l'an III supprime l'administration municipale proprement dite partout où la commune a moins de 5.000 habitants. Elle ne lui laisse dans ce cas qu'un agent municipal et un adjoint, et c'est la réunion des agents au chef-lieu de canton qui, sous le nom de municipalité de canton, administre toutes les petites communes de la circonscription. L'administration communale se rapproche ici de l'administration générale au dernier degré jusqu'à se confondre avec elle. Aussi la Constitution n'est-elle pas faite à cet égard sur le même plan que celle de 1791. C'est dans un même titre (le titre VII) qu'il est traité à la fois des corps *administratifs* et *municipaux* ; et si ces deux termes opposés l'un à l'autre font encore songer au système de 1791, il suffit de lire le texte pour se convaincre que l'opposition n'est plus ici que dans la rubrique, et que, dans tous les articles, les corps municipaux sont traités comme les corps administratifs proprement dits, soumis aux mêmes règles, et désignés des mêmes noms (1).

En l'an VIII, ce n'est plus la constitution qui renferme les règles concernant l'organisation administrative ; c'est la célèbre

(1) V. notamment : art. 188. Dans le cas où une administration départementale ou municipale... : art 198. Les administrations départementales et municipales peuvent... art. 190. Les administrateurs (mot comprenant à la fois ceux du département et ceux des municipalités) sont chargés... art. 192, 193, 194. — Cette terminologie, si différente de celle de 1791, est répétée à chaque ligne.

Digitized by Google

loi du 28 pluviôse. Comme la Constitution de l'an III, cette loi comprend, sous la rubrique générale *administration*, le département, l'arrondissement (qualifié arrondissement communal), et la municipalité. Il n'y a guère du reste dans cette loi qu'une ombre d'administration municipale, et elle se distingue fort mal de l'administration générale. Ce n'est pas là, tant s'en faut, le système que nous avons vu exposé par Mirabeau, système où il existe des assemblées représentatives à chaque degré de l'échelle administrative. Mais les deux systèmes concordent sur un point : dans l'un comme dans l'autre, la municipalité est une partie intégrante de l'administration, et on la conçoit comme gérant des services de même ordre que l'administration générale.

7. Si cette notion a été introduite dans nos lois à une époque de centralisation à outrance, il ne faut pas en conclure qu'elle soit incompatible avec une organisation administrative largement décentralisée. Elle ne signifie pas que les droits reconnus à la commune en vue de la gestion de ses services ne lui appartiendront pas en propre ; elle ne signifie pas non plus qu'ils seront moindres. Seulement, ils ne lui appartiendront que par concession de l'État, ce dernier possédant seul les droits de puissance publique qu'il n'a pas abandonnés. Peut-être cependant, et par là même, est-il vrai de dire que l'idée de l'Assemblée Constituante conduit à une théorie de la commune qui lui assure *à priori* une indépendance, sinon plus étendue, au moins plus inviolable, ou pouvant paraître telle à certains esprits. Si les droits de la commune sont mis sur la même ligne que les droits individuels ou les droits de famille, l'État n'est pas le maître de les supprimer ou de les restreindre. Aussi voyons-nous Thouret, dans le rapport même où il expose cette théorie, considérer la commune comme un *petit État municipal*, et y distinguer, comme dans l'État lui-même, un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif (1). Le système aboutit ainsi à donner à la commune une sorte de souveraineté

(1) *Arch. Parlem.*, t. IX, p. 208. Ce qui n'empêche pas le comité dont il est l'organe de supprimer toutes les municipalités existantes, et de les remplacer par des circonscriptions artificielles. Mais c'est une inconséquence ; les idées qu'il exprime auraient dû logiquement conduire le comité à un respect entier des droits acquis.

Digitized by Google

qu'elle peut opposer à celle de l'État, et à envisager comme une violation du droit toute atteinte aux libertés municipales. C'est par ce côté libéral que cette conception pourrait encore aujourd'hui tenter certains esprits. De fait, c'est chez les partisans les plus convaincus de la décentralisation que l'on trouverait, parmi nos contemporains, des représentants de cette doctrine. C'est notamment celle de Taine, quand il assure que la commune est un *syndicat privé*, qu'il la compare à l'association forcée existant entre propriétaires des divers étages d'une maison, et qu'il ajoute des phrases comme celles-ci : « Son succès ou son insuccès n'intéresse pas la nation, sinon indirectement et par un contre-coup lointain, analogue à cette faible atteinte par laquelle la santé ou la maladie d'un Français profite ou nuit à l'ensemble de tous les Français... A leur endroit, à l'endroit de toutes les personnes collectives, l'État est ce qu'il est à l'endroit d'un particulier ordinaire, ni plus ni moins » (1). Cette idée n'est pas celle de notre droit positif, ni, à l'heure actuelle, celle d'aucune des législations européennes. Il en résulterait, si on la suivait jusqu'au bout, que la personnalité publique de la commune serait, vis-à-vis de l'État, une personnalité résistante à laquelle il ne pourrait toucher. Or, partout, nous voyons l'État disposer de cette personnalité par sa seule volonté, créer des communes, les faire disparaître, en réunir plusieurs en une seule, démembrer une commune pour accroître la commune voisine. En faisant cela, il peut tenir compte en fait de l'opinion exprimée par les représentants des communes intéressées, mais sans se regarder comme lié par cette opinion (2). Partout aussi nous voyons l'État déterminer souverainement, et avec la plus grande li-

(1) Taine. *Régime moderne*, t. I, p. 359, 365 et suiv.

(2) V. les art. 3 à 6 de la loi du 5 avril 1884. L'art. 3 oblige, il est vrai, le préfet à mettre à l'enquête le projet de changement lorsqu'il en est saisi dans certaines conditions par les intéressés; mais il peut aussi ordonner l'enquête d'office ; et dans toute la suite de la procédure les communes ou sections de commune n'ont que des avis à donner. — En Belgique aussi, l'État se reconnaît le droit de réunir deux communes en une seule malgré l'opposition de l'une d'elles (V. Giron, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, 1895. V° Divisions territoriales n° 3). — Régime analogue dans les divers pays allemands (V. Otto Mayer *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. II, p. 448 et suiv.). — Cpr. les art. 15, 16, 17, de la loi italienne du 10 février 1889, et Giorgi, *Op. cit.*, p. 107 et suiv.

Digitized by Google

berté d'allure, l'étendue du pouvoir municipal, lui donner ou lui enlever des attributions, d'après ce qu'il juge être son propre intérêt, et sans s'arrêter en présence des situations acquises. En un mot, l'État se refuse à reconnaître des « droits de la commune » analogues aux « droits de l'homme » des constituants de 1789. Il considère la commune *administrative* comme un rouage de sa propre organisation ; s'il la dote d'une personnalité dépassant la sphère du droit privé proprement dit, et s'il lui reconnaît une véritable autonomie, c'est dans l'intérêt général, et nullement par respect d'un droit reconnu préexistant. La mesure d'indépendance qui lui est laissée, et qui peut être fort large, est une question de politique et non de droit. Ce n'est pas la commune actuelle, c'est la commune du moyen âge qui était dotée d'une véritable souveraineté, et que l'on regardait comme pouvant se prévaloir d'un droit vis-à-vis de l'État. Aujourd'hui on peut bien dire que la commune a un cercle d'attributions *naturelles*, en ce sens qu'il est dans la nature des choses que certains services publics lui soient confiés. Mais si l'État s'emparait de ses services, il ferait simplement un acte dangereux, impolitique, il ne violerait pas un droit (1).

8. Tout cela est d'autant plus significatif que, vis-à-vis de la commune, *personne privée*, l'État tient une conduite toute différente. En principe, il ne se reconnaît pas plus le droit de toucher à la propriété communale qu'à la propriété privée. Mais ce principe n'est pleinement vrai que lorsque cette propriété communale reste, par sa destination, chose purement privée, et il fléchit lorsqu'elle sert aux services publics confiés à la commune. Les biens communaux proprement dits, ceux dont les habitants jouissent en nature, ont le caractère de biens purement privés. Aussi l'État n'en dispose pas comme il dispose des pouvoirs publics de la commune. En cas de

(1) Block, *Dictionnaire de l'administration française*. V° Centralisation, ch. II, section 2. « La loi fait et défait les communes, la loi leur cède la quantité de pouvoir jugé utile... à l'État, la loi se réserve le dernier mot dans tous les cas importants. Ni les communes suisses, ni les communes belges, ni les communes anglaises, ni les communes américaines, — nous ne citons que les pays réputés à tort ou à raison les plus libres, — ne sont souveraines. » Cpr. aussi Jellinek, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, p. 262 et suiv. Bequet. *Rép.* V° Commune, n° 257.

Digitized by Google

modification aux circonscriptions communales, ces biens restent hors de cause ; ils continuent d'appartenir au groupe d'habitants (formant une commune ou une section de commune) qui en était propriétaire, et rien n'est changé ni à leur propriété, ni à leur jouissance. A l'inverse, les biens affectés à un service public subissent, au contraire, la même modification que les services administratifs ; ils deviennent la propriété de la nouvelle commune qui se forme, parce qu'ils ne sont pas choses de pur droit privé, et que l'État se reconnaît le droit de les conserver à leur affectation tout en faisant gérer par d'autres mains le service public qui y est installé. Enfin, entre ces deux classes de biens, se trouvent les biens qui rapportent un revenu en argent et qui sont soumis à un régime mixte : la commune réunie à une autre commune en garde la propriété, mais non la jouissance ; les revenus tombent dans la caisse de la nouvelle association communale qui s'est formée, parce que là encore les services publics sont intéressés, et que l'État juge utile que dans la commune *administrative* il n'y ait pas deux budgets et deux comptabilités (1).

9. Il n'est pas nécessaire, après les considérations précédentes, de démontrer longuement que le système que nous avons vu décidément triompher en l'an VIII, n'a plus depuis lors disparu de notre législation. Les nombreuses lois qui se sont succédées dans ce siècle sur l'organisation communale ont, il est vrai, agi dans le sens de la décentralisation. Mais aucune d'elles n'a changé la conception des rapports de la commune et de l'État telle que nous venons de la déterminer. La loi du 21 mars 1831 se borne à réintroduire le principe électif dans l'administration communale ; celle du 18 juillet 1837, à accroître les pouvoirs du conseil municipal. Aucune

(2) Loi du 5 avril 1884, art. 7. Il y a des distinctions analogues dans la plupart des pays voisins. Les dispositions de la loi italienne sont calquées sur les nôtres. (Giorgi *op. cit.*, p. III). — Les Allemands distinguent, parmi les biens communaux, l'*Allmendgut*, qui sert à la jouissance individuelle des habitants et le *Kämmereivermögen*, qui sert aux besoins publics de la commune. L'*Allmendgut* peut appartenir à une commune politique, mais il peut appartenir aussi à une *Realgemeinde*, n'ayant, comme notre section de commune, que le caractère d'une personne morale de pur droit privé. Au contraire, le *Kämmereivermögen* ne peut appartenir, comme chez nous, qu'à une commune politique. (C. Meyer. *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 4e éd., § 111, n° 1).

Digitized by Google

des deux ne modifie profondément le système antérieur. « Notre administration est bonne, disait le ministre de l'intérieur en présentant pour la seconde fois la loi de 1837 à la Chambre des députés. Sortie du grand mouvement de 89, perfectionnée par l'Empire, maintenue par la Restauration, elle est loin d'appeler une réforme radicale... C'est un des grands résultats de nos délibérations précédentes que je puisse proclamer ces vérités à votre tribune, sans crainte qu'elles rencontrent parmi vous de nombreux contradicteurs. Lors de la première présentation du projet de loi, l'administration entière était en question ; on l'attaquait au nom de la décentralisation, au nom de l'indépendance communale. Il a fallu combattre ces préventions. Il a fallu prouver que les libertés locales, dans l'extension exagérée qu'on voulait leur donner, étaient les libertés des peuples qui n'en ont pas d'autres, et que pour nous il s'agissait de pourvoir à la bonne expédition des affaires, et non d'assurer la souveraineté dangereuse de 38,000 communes » (1). Et dans le long et intéressant rapport de Vivien, qui amena quelques mois après le vote de la loi, on ne trouve rien, malgré ses vues très libérales, qui contredise ces déclarations (2).

Ce ne sont pas les lois de 1855 et de 1867, si timides dans leurs velléités de décentralisation, qui ont pu changer ces principes. La loi de 1884 elle-même les a respectés. On rencontre bien, dans le beau rapport de M. de Marcère à la Chambre (3), certains passages qui paraissent se rapprocher des idées de l'Assemblée Constituante ; mais aucun ne les reproduit réellement. Quand l'auteur dit, par exemple, que la commune n'est pas une création de la loi, mais qu'elle est née de la nature des choses, il exprime une idée qui est historiquement très juste. Il peut en conclure que le législateur aurait politiquement grand tort de supprimer ces agglomérations naturelles ou d'entraver leur développement. Mais il n'en conclut pas qu'il y ait pour l'État une véritable obliga-

(1) V. cet exposé des motifs dans Dalloz, *Rép.* V° Commune, p. 247, n° 87.

(2) V. cependant le passage de Vivien cité *infrà* n° 19 ; l'auteur y considère comme étant de droit naturel la faculté pour les groupes d'habitants d'exercer un certain pouvoir de police.

(3) 19 décembre 1882. *Ann. de la Ch., Doc. Parl.*, 1882, p. 340.

Digitized by Google

tion juridique à les respecter comme il doit respecter les droits privés (conclusion que l'Assemblée Constituante elle-même n'avait du reste pas tirée, mais qui était implicitement contenue dans les principes qu'elle avait acceptés). En réalité la loi, telle qu'elle est, ne change rien aux principes antérieurs ; elle considère les administrations communales comme de véritables administrations publiques. Sur un certain nombre de points, sur le plus grand nombre, elle augmente leur indépendance ; sur d'autres, elle les soumet, au contraire, à une tutelle plus étroite du pouvoir central (1). En tout cas, elle reconnaît toujours à l'autorité supérieure le droit de supprimer ou de modifier les circonscriptions communales. Elle ne change donc rien en réalité aux principes généraux admis par les lois qui l'ont précédée.

10. Parmi les auteurs (2), on peut, dans ce siècle, relever une opinion qui se rapproche beaucoup de celle que nous avons vu soutenir par les orateurs de la Constituante, sans toutefois se confondre avec elle. C'est celle d'Henrion de Pansey dans son *Traité du Pouvoir municipal* (3). Pour lui, le pouvoir municipal n'est pas absolument un pouvoir privé, mais il ne se confond pas non plus avec les pouvoirs publics proprement dits. Il est distinct du pouvoir exécutif (et par conséquent de l'autorité administrative qui en est une des branches) ; il forme dans l'État un quatrième pouvoir : « Au-dessous des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, il en est un quatrième qui, tout à la fois public et privé, réunit l'autorité du magistrat à celle du père de famille : c'est le pouvoir municipal. »

De cette notion, l'auteur tire certaines conséquences juriques : il en conclut notamment que les maires peuvent être poursuivis librement par les particuliers qu'ils ont lésés dans

(1) Par exemple, dans l'art. 99 en matière de police.

(2) Nous ne parlons que de la littérature *juridique*. Parmi les publicistes et les historiens, il serait aisé de trouver des déclarations analogues à celles que nous avons relevées de l'ouvrage de Taine (V. p. ex. Raynouard. *Histoire du droit municipal en France*. Introduction, p. 2 et 3). Cf. le mot célèbre de Royer-Collard ; la commune est, comme la famille, avant l'État ; la loi la trouve et ne la crée pas.

(3) Henrion de Pansey, *Œuvres jud.* (1844). p. 189 et suiv. La 1re édition du *Traité du pouvoir municipal* est de 1822.

Digitized by Google

l'exercice de leurs fonctions *municipales* (fonctions qu'il distingue avec soin de leurs fonctions *administratives* et de leurs fonctions *judiciaires*) (1). Mais cette division des pouvoirs n'a pas fait fortune. Elle était trop manifestement contraire aux textes constitutionnels qui règlementent le principe de la séparation des pouvoirs, (en mettant à part toutefois, comme nous l'avons montré, la Constitution de 1791), et aux lois qui considèrent le pouvoir municipal comme faisant partie intégrante de l'administration. Aussi les auteurs modernes n'hésitent pas à se placer à ce dernier point de vue, et à comprendre la commune dans la description qu'ils font de l'autorité administrative (2). Le mot d'*unité administrative*, employé par M. Ducrocq pour désigner l'un des aspects de la commune (3), ceux de *personne administrative*, ou *personne morale publique* employés par M. Hauriou (4), ont bien, si nous ne nous trompons, dans la pensée de ces auteurs, cette portée que les autorités communales sont, en même temps que telles, de véritables autorités administratives; et ce point de vue, qui paraît aujourd'hui universellement accepté, est le seul qui soit compatible avec l'idée générale des rapports entre l'État et la commune tels que nous les avons décrits.

11. De la notion ainsi dégagée, il est facile de tirer la conclusion au point de vue de la responsabilité communale. « L'Administration municipale appartient à l'autorité administrative au même titre que l'Administration centrale, dit M. Brémond à propos d'une autre question (5); la municipalité fait donc partie de ces administrateurs dont les actes sont protégés contre l'immixtion des tribunaux judiciaires par le principe de la séparation des pouvoirs; ce principe est unique, il est le même vis-à-vis du pouvoir central que vis-à-vis du pouvoir

(1) V. le même *Traité*, Ch. VII, XI et XII.

(2) Ce plan est si généralement suivi qu'il est inutile d'insister. V. p. ex. les *Conférences* de M. Aucoc, t. II; le *Cours* de M. Ducrocq, t. I, etc.

(3) *Loc. cit.*, nos 54 et 183.

(4) *Précis de droit adm.*, 2e éd. p. 225. Les textes parlent du reste couramment un langage analogue. V. par ex., loi du 24 mai 1872, art. 9. Il n'a jamais été douteux pour personne que les mots *actes des diverses autorités admnistratives*, qui terminent cet article, ne comprissent les actes des autorités municipales.

(5) *Revue critique*, t. XIX, p. 612. Il s'agit des règles relatives aux affectations communales, que la jurisprudence soumet à un traitement autre que les affectations domaniales.

Digitized by Google

municipal. » Il s'ensuit tout d'abord que, si les tribunaux judiciaires ne peuvent apprécier les fautes commises par les agents de l'État dans la gestion des services généraux, ils ne doivent pas non plus (à moins de texte en sens contraire), apprécier les fautes commises par les agents de la commune dans la gestion des services communaux. Il doit donc, sauf texte contraire, y avoir identité entre l'État et la commune au point de vue de la compétence. Et d'autre part, au point de vue du fond du droit, on ne peut davantage établir entre eux une différence. Si les actes de l'État sont soustraits, dans une mesure plus ou moins large, aux règles des articles 1382 et suiv. du Code civil, c'est qu'on juge que ces articles ont été écrits pour régir les relations entre personnes privées, et qu'ils sont inapplicables aux relations des particuliers avec la puissance publique. Il faut donc y soustraire la commune, comme l'État, si l'on estime qu'elle agit véritablement à titre de puissance publique.

On ne pourrait échapper à cette double assimilation, au point de vue du fond et au point de vue de la compétence, qu'en démontrant que les règles spéciales applicables à l'État s'expliquent, non par la théorie générale de la séparation des autorités administrative et judiciaire, mais par des considérations particulières à la personne morale *État*. C'est ce qu'a fait pendant quelque temps la jurisprudence, en rattachant l'incompétence des tribunaux, pour appliquer à l'État l'art. 1382, non pas aux principes généraux sur la séparation des pouvoirs, mais aux lois de 1790 et de 1793 d'où l'on a fait découler l'idée qu'il n'appartenait qu'à l'autorité administrative de déclarer l'État débiteur. Si ce motif était le vrai, et s'il était le seul, nous reconnaissons qu'on pourrait et qu'on devrait appliquer à la commune un autre régime. Mais on sait que ce motif n'est plus invoqué aujourd'hui par le Conseil d'État, et qu'en somme il doit être considéré comme inexact ou du moins excessif (1). Du reste, vrai ou faux, il n'importe, puisqu'à côté de ce motif il y en a un autre, plus certain et d'une portée plus générale, qui s'applique à la commune comme à l'État.

(1) V. Aucoc. *Confér.*, t. I, p. 488 (3e éd.).

Digitized by Google

Il y a donc dans la jurisprudence qui traite la commune tout autrement que l'État, un grave défaut de logique. Aussi beaucoup d'auteurs refusent-ils de l'accepter, et exposent-ils parfois sans citer les nombreux arrêts qu'ils ont contre eux, une théorie toute différente, basée sur l'assimilation que nous venons d'établir entre ces deux personnes morales (1). Il est bien évident du reste qu'en prenant ce point de départ, on aboutira à des systèmes différents, suivant le régime qu'on aura commencé à établir pour l'État. La tâche qu'il nous reste à accomplir consiste à indiquer quelles seront pour la commune, les conséquences de la théorie que nous avons admises en ce qui concerne ce dernier.

II

12. Dans la commune comme dans l'État, il faut distinguer les actes de gestion et les actes d'autorité. Les premiers sont ceux dans lesquels le représentant de la commune n'exerce pas la puissance publique qui lui appartient; ils comprennent non seulement les actes d'administration du patrimoine privé communal, mais tous les actes dans lesquels il n'y a ni injonc-

(1) V. not. Laferrière. *Traité de la jurid. admin. et des recours contentieux*, t. I, p. 686 (2e éd.). — Ladanal, *Revue génér. d'admin.*, 1884, T. I, p. 50. — Brémond, dans *Rép. alphab. du droit français*, v° Comp. admin., nos 1174 et suiv. — Simonnet, n° 1027. — Dalloz, *Suppl. Rép.*, v° Respons., nos 410 et 863. — Hauriou, *Droit administratif*, 2e éd. p. 97. Ce dernier auteur, sans se prononcer expressément, fait ressortir comme une anomalie la différence admise par la jurisprudence entre la commune et l'Etat. — Paraissent au contraire accepter le système de la jurisprudence : Ducrocq, *op. cit.*, nos 1481 et 1484. — Block, *Dict. de l'admin. française*, V° Responsab , n° 10. — Béquet, *Rép.*, v° Commune. n° 2147 et suiv. — Roguin, Thèse précitée, p. 99 et 118. — Lescuyer, *Revue générale d'admin.*, 1886, t. III, p. 152. — Les auteurs étrangers en général n'hésitent pas à assimiler la commune à l'État. — Giorgi, *op. cit.* t. IV, p. 403. — Löning, *die Haftung des Staats*, p. 95, *in fine*. — Giron, *Droit admin. de la Belgique*, nos 230 et 231. — Les jurisprudences étrangères sont également en ce sens. V. les décisions citées par ces divers auteurs. Le principe est si généralement accepté hors de France qu'il ne nous paraît pas nécessaire d'entrer dans les détails. On trouvera des renseignements très précis sur la jurisprudence belge dans l'étude précitée de M. Edouard Rémy (*Belgique judiciaire*, 1795, p. 1410 et suiv).

Il est évident au surplus que les auteurs qui, comme Laurent, Aubry et Rau, etc. appliquent le droit privé à l'État dans tous les cas, n'ont pas même à se poser la question.

Digitized by Google

tion ni prohibition, ni autorisation de police, alors même qu'ils seraient accomplis en vue d'un service public. La commune en est responsable dans les termes de droit commun applicable aux personnes morales du droit privé. Sa responsabilité est donc basée : sur l'article 1382, si l'acte émane de son organe ou représentant direct; sur l'article 1384-2°, s'il émane de son préposé ; sur l'article 1385, s'il est occasionné par un animal lui appartenant ; enfin sur l'article 1386, s'il l'est par la ruine de l'un de ses édifices (1). Nous ne faisons ici que transporter à la commune les règles que nous avons exposées en détail à propos de l'État. Nous ajoutons que, pour elle comme pour ce dernier, il serait conforme aux principes généraux sur le contentieux administratif de n'admettre la compétence judiciaire que pour les actes accomplis en vue de la gestion du patrimoine privé communal. Quant aux actes accomplis en vue du fonctionnement des services publics, ils sont bien soumis en principe au droit privé tant qu'ils ne contiennent pas une manifestation de l'*imperium* ; mais ils doivent être soustraits à la compétence judiciaire à raison du principe que les tribunaux ne peuvent pas connaître des actes administratifs. Ils sont, en effet, de véritables actes administratifs, au sens de la loi des 16-24 août 1790, t. II, art. 14, et du décret du 16 fructidor an III. Aucun texte ne déterminant le tribunal administratif compétent, il faudra saisir le tribunal administratif de droit commun, c'est-à-dire d'après la doctrine et la jurisprudence actuelles, le Conseil d'État, qui jugera en dernier ressort. Mais il faudra préalablement provoquer, sur la question d'indemnité, une décision de l'autorité communale, et c'est par voie d'attaque contre cette décision que le débat pourra s'engager (2).

Enfin il faut remarquer que, pour cette première catégorie d'actes, la responsabilité de la commune n'effacera nullement

(1) La jurisprudence a fait à diverses reprises l'application de cette dernière cause de responsabilité. Paris, 20 août 1877. Dalloz. *Supplém.*, V° Responsabil. n° 991. La jurisprudence administrative la lui applique lorsqu'il s'agit de la ruine d'un édifice public et notamment de l'église paroissiale (C. d'État, 9 août 1893, D. 94. 3. 93) ; elle se base pour cela sur cette idée que le dommage est causé par le défaut d'entretien d'un travail public et elle n'invoque pas l'art. 1386.

(2) V. sur ces divers points Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 324 (2e éd.), et les arrêts qu'il cite, notamment l'arrêt Cadot, 13 décembre 1887, D. 91. 3. 41.

Digitized by Google

la responsabilité personnelle de l'agent. Le préposé ou représentant reste, en effet, toujours personnellement responsable de la faute qu'il a commise. La commune pourra prendre à sa charge les fautes légères; mais si elle se trouvait insolvable, elle ne pourrait empêcher la victime d'actionner l'agent (1).

13. Les actes d'autorité sont ceux par lesquels la commune exerce, par l'intermédiaire de ses représentants, les droits de puissance publique qui lui appartiennent. Ce sont principalement les actes de police, parmi lesquels, bien entendu, il faut faire figurer les omissions aussi bien que les actes proprement dits. Ce sont, d'une manière plus générale, tous ceux qui contiennent injonction, prohibition, ou autorisation, basées sur un droit de puissance publique. En ce qui les concerne, il n'y a, pas plus pour la commune que pour l'Etat, de texte ni de principe établissant d'une manière générale la responsabilité. Elle n'est pas soumise aux règles du Code civil qui n'ont été écrites que pour régir les relations entre personnes de droit privé, et non les relations entre les particuliers et la puissance publique. Et d'autre part le droit public ne fournit aucun principe d'où la responsabilité découle d'une manière générale au point de vue de la *lex lata*. Nous ne pouvons que renvoyer, pour la démonstration de ces propositions, aux développements que nous leur avons données dans notre *Étude sur la responsabilité de l'État* (2).

Les exceptions à apporter à ces principes sont, pour la commune, de même ordre que pour l'État.

1° La commune est responsable suivant les règles du droit privé, lorsque l'acte qui sert de base à la demande est, sous l'apparence d'un acte d'autorité, un acte de gestion déguisé. Ce cas se produit toutes les fois que l'acte, qui se présente sous la forme d'un acte de puissance publique, a pour objet, non pas, de sauvegarder les intérêts d'ordre collectif en vue desquels le pouvoir a été confié aux autorités communales, mais simplement de servir l'intérêt financier de la commune. Dans

(1) V. notre *Responsabilité de l'État*, n° 29. Nous avons dans ce passage considéré l'Etat comme toujours légalement solvable ; mais on ne peut admettre une présomption analogue en ce qui concerne la commune.

(2) V. n°s 15 et suiv.

Digitized by Google

ce cas, l'acte n'est au fond qu'un acte de gestion revêtu d'apparences mensongères, et on doit lui appliquer la règle des actes de gestion. La jurisprudence a fréquemment appliqué cette idée à la commune. Elle admet notamment qu'elle est responsable du dommage causé à un particulier par le refus d'alignement, quand ce refus a pour objet de ménager l'intérêt pécuniaire de la ville dans l'exécution de travaux publics projetés. La compétence appliquée à cette hypothèse est en général celle du conseil de préfecture, à raison du caractère public des travaux dont l'exécution future est la véritable cause du dommage. Toutefois la compétence appartiendrait au jury d'expropriation, si une expropriation se poursuivait contre la victime du dommage avant qu'elle eût obtenu une indemnité (1). En outre on peut se demander si la compétence ne serait pas celle des tribunaux judiciaires au cas où les travaux projetés par la commune auraient le caractère de simples travaux privés. Dans l'application de cette première exception, peut-on dire, il ne faut pas déterminer la compétence d'après le caractère apparent de l'acte, mais d'après son caractère réel. Il doit donc y avoir compétence judiciaire si l'acte est, au fond, non un acte de gestion d'un service public, mais un acte de gestion du patrimoine privé communal. Mais ce raisonnement nous paraîtrait difficilement acceptable. Il aboutirait, en effet, à donner aux tribunaux judiciaires un droit de contrôle sur les véritables motifs qui ont inspiré un acte d'autorité tel que le refus de délivrer l'alignement, et ce droit de contrôle, déjà grave entre les mains du conseil d'État, (qui l'exerce journellement dans l'appréciation des recours pour détournement de pouvoirs), nous semble incompatible avec les principes qui régissent dans notre droit les relations entre l'administration et les tribunaux judiciaires. Nous pensons donc que, dans l'application de notre première exception, il faut admettre dans tous les cas la compétence administrative. Seulement si le dommage ne peut être rattaché à l'exécution de travaux publics, le tribunal qu'on devra saisir sera le tribunal administratif de droit commun, c'est-à-dire, ainsi que nous l'avons

(1) V. sur ces divers points, C.d'Et., 11 juillet 1879.— D.80. 3. 18. — 5 avril 1889. D. 90. 3. 72.

Digitized by Google

dit, le conseil d'État après décision prise par l'organe de la commune.

2° La commune est encore responsable lorsque l'acte d'autorité renferme la violation d'un contrat. La jurisprudence n'a jamais hésité, et avec raison, à n'admettre aucun motif d'irresponsabilité en ce qui concerne la faute contractuelle. L'acte qui contient la violation du contrat peut être en lui-même un acte d'autorité pris par l'administration en vue des intérêts généraux dont elle a la garde. Les tribunaux compétents pour statuer sur le contrat n'ont pas le droit d'annuler cet acte, ni d'en arrêter les effets, parce que l'administration ne peut pas, par un contrat, renoncer aux droits de puissance publique qui lui appartiennent. Mais elle a pu valablement s'engager à indemniser son cocontractant au cas où elle exercerait ces droits contrairement à la convention. Nous avons cité, à propos de l'État, divers exemples de cas dans lesquels ces principes ont été appliqués. Nous aurions pu aisément les multiplier. En pratique leur application se présente surtout aux contrats passés par l'administration avec des concessionnaires en vue de l'exécution de travaux publics. Dans ces contrats, on promet fréquemment au concessionnaire une garantie contre des concessions nouvelles qui pourraient devenir des entreprises concurrentes. En matière de ponts à péage, par exemple, on promet au concessionnaire de ne pas autoriser la création d'un pont dans un certain périmètre en amont et en aval du pont concédé. Cette promesse n'empêche pas l'administration de créer un nouveau pont si elle le juge nécessaire aux besoins de la circulation; mais elle devra indemniser le concessionnaire du préjudice qu'elle lui cause (1). De même, en concédant le service de l'éclairage public et privé, une commune peut s'interdire d'autoriser sur le domaine municipal tout établissement pouvant faire concurrence au concessionnaire. Dans ce cas, si elle autorise le placement dans les voies urbaines de fils destinés à distribuer la lumière électrique, le concessionnaire ne pourra pas faire supprimer ces fils, mais il aura droit à être pleinement indemnisé (2).

(1) V. Cons. d'État, 7 août 1891. D. 63. 4. 12 (il s'agit d'un département; mais le cas échéant le même principe serait applicable à des communes concédantes. V. notre note sur cet arrêt dans *Pand. franc.*, 93. IV. 17).

(2) Conseil d'État, 11 janvier et 8 février 1895. D. 95. v. 134.

Digitized by Google

3° Enfin la commune, peut encore être responsable des dommages causés par un acte d'autorité, quand sa responsabilité est prévue par une loi spéciale. Nous examinerons, à la fin de cette étude, les divers textes d'où l'on peut faire découler cette responsabilité exceptionnelle.

14. Nous aurons achevé d'expliquer les principes généraux applicables à la responsabilité communale quand nous aurons ajouté que l'assimilation complète, établie dans les pages précédentes entre la commune et l'État ne s'étend qu'à la responsabilité *civile*, et non à la responsabilité *pénale*. Si nous avons admis d'une manière absolue l'irresponsabilité pénale de l'État, c'est à raison de l'unité de sa personnalité morale (1). L'État est lui-même l'auteur de la loi pénale ; c'est lui-même qui la fait exécuter, et c'est vis-à-vis de lui-même qu'existe la responsabilité pénale. On ne comprendrait pas l'État puissance publique poursuivant l'application de la peine contre l'État personne privée, parce qu'il n'y aurait pas en cause deux personnes publiques différentes, mais une seule considérée sous des aspects divers. Ce motif ne peut être invoqué par la commune, puisqu'elle jouit d'une personnalité distincte. On doit donc la soumettre, en ce qui concerne les pénalités, au droit commun des personnes morales, toutes les fois du moins qu'il s'agit d'actes de gestion. Nous rappelons, du reste, que les personnes morales de droit privé elles-mêmes ne sont soumises que très exceptionnellement à une responsabilité pénale. Nous nous bornons à renvoyer aux explications déjà données sur ce point (2).

III

15. La théorie générale de la responsabilité des communes étant ainsi dégagée dans ses grandes lignes, nous devons insister spécialement sur certaines questions que fait naître la situation de certains agents communaux.

Nous avons dit que, dans les cas où l'on devait admettre la

(1) V. *Op. cit.*, n° 35.
(2) *Op. cit.*, n° 17.

Digitized by Google

responsabilité communale, on devait la baser sur l'article 1382, si l'acte émane de son organe ou représentant direct ; sur l'article 1384, s'il émane d'un de ses préposés. A elle seule, cette distinction, applicable à toutes les personnes morales (1), écarte un grand nombre des difficultés qui ont été le plus débattues dans la pratique, et nulle part elle n'est aussi indispensable que lorsqu'il s'agit de la commune. — Dans une doctrine bien souvent soutenue, le maire doit être considéré comme le préposé de la commune; celle-ci, n'étant pas capable de faute personnelle ne peut être responsable que comme commettant. Mais à quelles impossibilités ne se heurte-t-on pas dans cette théorie ? D'abord le maire n'a pas toujours été nommé par les représentants de la commune. Quand il était désigné par le pouvoir central, il n'y avait entre lui et la commune aucun rapport ressemblant à celui qui unit le commettant au préposé (2). Aujourd'hui il est bien nommé par le conseil municipal, qui est lui-même élu. Mais cela ne suffit pas pour qu'on le considère comme préposé de la commune; car les électeurs ne sont pas la commune ; et quand on admettrait qu'elle s'identifie avec eux, il n'en resterait pas moins que le maire n'est pas un préposé, parce que les électeurs le nomment pour un temps déterminé et ne conservent sur lui aucun pouvoir efficace de direction. Puis, ce n'est pas tout; aujourd'hui encore la commune peut-être provisoirement administrée par une délégation nommée par le pouvoir central (l. 5 avril 1884, art. 44); décidera-t-on que la commune ne sera jamais responsable des actes de cette délégation? Le préfet peut, dans un certain nombre de cas (même loi, art 85, 93, 98, 99), agir aux lieu et place des autorités communales ; décidera-t-on que ses actes sont au point de vue de la responsabilité, étrangers à la commune ? Enfin le maire et le conseil municipal sont loin d'agir toujours en pleine liberté : souvent leurs actes ne deviennent définitifs qu'après l'approbation du pouvoir central; souvent une nomination faite par

(1) V. *eod. loc.* nos 14, 15, 16, les explications que nous donnons sur cette distinction.

(2) Aussi MERLIN a-t-il soutenu que la commune ne saurait être responsable de la faute commise par le maire (*Questions de droit*. Vo Responsab. des communes § III).

Digitized by Google

le maire est soumise à l'agrément du préfet; décidera-t-on que la commune reste en dehors de ces actes parce qu'ils ne sont pas l'œuvre exclusive de son préposé ?

A toutes ces questions, une théorie basée sur l'art. 1384 ne peut répondre qu'en niant sans distinction toute responsabilité communale. Dans notre théorie, au contraire, la réponse, sans être toujours affirmative, sera très différente : les organes ou représentants directs de la commune, ce sont tous ceux qui légalement ont le droit de prendre une décision en son nom. Peu importe, au point de vue du résultat, la manière dont ils sont désignés. Il faut seulement et il suffit que la loi les assigne comme représentants à la commune. Ils expriment sa volonté, et celle-ci est responsable de leurs actes (tant qu'il s'agit d'actes de leur fonction), non pas indirectement, mais directement, parce que ce sont ses propres actes. Ceci étant, la commune pourra être responsable d'actes auxquels auront coopéré des délégués du pouvoir central, et même d'actes qui auront été l'œuvre exclusive de ces derniers. Il suffira pour cela que ces délégués aient été, pour un temps déterminé ou pour un objet spécial, désignés par la loi pour représenter la commune. La délégation nommée en vertu de l'art. 44 est temporairement un organe de la commune, comme le maire lui-même. Pour la plupart des actes importants de la vie municipale, l'organe légal de la commune est complexe. Il comprend tout à la fois le maire (ou le conseil municipal) et une autorité supérieure chargée de la tutelle administrative. Le caractère mixte de cette représentation existe dans l'intérêt de la commune elle-même en même temps que dans l'intérêt de l'État. La commune sera donc responsable des actes émanant d'elle aussi bien que des actes émanant de ses représentants élus.

16. Mais il faudra, dans l'application de ces idées, bien distinguer s'il s'agit d'un acte communal ou d'un acte de l'État. Quand la loi désigne, pour intervenir dans les affaires communales, une personne nommée par le pouvoir central, elle n'entend pas toujours par là en faire un représentant de la commune. Souvent c'est au nom de l'État que cette intervention est possible, dans le but de sauvegarder des intérêts d'ordre supérieur aux intérêts communaux ; et alors l'hypothèse doit

Digitized by Google

être nettement distinguée des précédentes : s'il y a une personne morale encourant la responsabilité, ce n'est plus la commune, ce ne peut être que l'État. Ainsi quand le préfet ou le sous-préfet accomplit aux lieu et place du maire un acte rentrant dans les attributions de ce dernier (art. 85, 93, 98, 99), il ne représente pas la commune. Si, par exemple, l'art. 99 donne au préfet le droit de faire certains règlements de police municipale, même applicables à une seule commune, à cette seule condition qu'il les fasse précéder d'une mise en demeure du maire, c'est que le législateur de 1884 a cru que la police générale pouvait être intéressée à prendre certaines mesures d'ordre municipal, même dans une commune isolée ; en d'autres termes, c'est parce que le législateur a vu qu'il y avait des liens étroits entre la police générale et la police locale, et que la première ne pouvait se désintéresser de la seconde (1). Le motif de l'intervention du préfet n'est donc à aucun degré l'intérêt de la commune, son acte est un acte fait au nom de l'État et qui ne saurait engager la responsabilité communale. Si donc ces règlements diminuaient, par exemple, les droits accordés par la commune à l'un de ses concessionnaires, les conséquences de cette violation du contrat ne pourraient pas retomber sur elle. L'intervention du préfet serait considérée comme un acte de l'autorité supérieure, comme un fait du prince, et ce serait de cette donnée qu'il faudrait faire découler les règles juridiques à lui appliquer.

17. La commune, représentée comme nous venons de l'indiquer, peut, du reste, comme toute personne physique ou morale, avoir des préposés, dont elle sera responsable, d'après les règles de l'art. 1384, s'ils ont été chargés d'exécuter un acte de gestion, et un acte d'autorité. Ces préposés seront tous ceux qui, sans être dotés du droit de prendre une décision au nom de la commune, sont employés par elle au détail de la gestion des affaires communales. Lorsqu'il s'agit de préposés qui sont nommés directement par le maire, et sur lesquels le maire conserve, avec le droit de révocation, un pouvoir exclusif de direction et de surveillance, leur qualité de préposés est incontestable. — Elle a été souvent discutée, au contraire, lorsqu'il

(1) V. Ducrocq, *Études sur la loi municipale du 5 avril 1884*, p. 62 et suiv., p. 80.

Digitized by Google

s'agit d'agents qui sont nommés par un concert entre l'autorité municipale et l'administration supérieure, et qui souvent ne peuvent être révoqués par le maire. La question s'est posée notamment: pour les receveurs municipaux, nommée par l'autorité supérieure sur une liste de trois noms dressée par le conseil municipal (loi munic. du 5 avril 1884, art. 156); pour les employés de l'octroi qui, dans le système de la régie simple (1), sont nommés par le préfet ou le sous-préfet sur une liste de trois noms présentés par le maire; enfin, pour les gardes-champêtres, pour les agents commissionnés et assermentés, et pour un certain nombre d'agents de la police, qui sont nommés par le maire, mais doivent être agréés par le préfet ou le sous-préfet (loi munic., art. 88, § 3°, 102, 103). On a soutenu que ces divers agents n'étaient pas des préposés de la commune parce que le maire ne les choisissait pas librement. Mais la jurisprudence s'est toujours, et avec raison, refusée à admettre cette doctrine (2). Les observations faites précédemment suffisent à démontrer l'erreur qu'elle renferme. Ces agents, tant qu'ils gèrent des services d'ordre communal, sont des agents communaux. Au fond, dans la pensée du législateur, c'est bien la commune qui les nomme; seulement, au lieu d'être représentée dans cette nomination par le maire

(1) On sait qu'en dehors de ce système la commune peut en employer plusieurs autres pour la perception des recettes de l'octroi. Elle peut employer le système de la ferme et celui de la régie intéressée; dans ces deux systèmes, les employés sont les préposés du fermier ou du régisseur, et la commune n'en est pas responsable. — Elle peut aussi contracter un abonnement avec l'Administration des contributions indirectes. Dans ce cas les employés subalternes sont nommés comme dans le système de la régie simple, sauf avis du directeur des contributions indirectes, et la solution à leur égard doit être celle que nous indiquons au texte. Mais le préposé en chef est alors le délégué de l'administration des contributions indirectes, et de plus c'est cette administration qui se charge elle-même de percevoir l'octroi lorsque cette perception ne nécessite pas des préposés spéciaux. Toutefois le maire a sur ces préposés de l'Administration un droit de surveillance (ordonn. 9 décembre 1814, art. 94, 65). On a conclu de cette situation que la commune n'était pas responsable de leurs actes (Dalloz. Rép Suppl. V° Responsabilité, n° 875). Mais cette opinion nous paraît peu justifiée. En réalité la commune emprunte dans ce cas les préposés de l'administration des contributions indirectes pour en faire ses propres préposés.

(2) V. pour les receveurs municipaux: Angers, 15 janvier 1890, D. 90. 2. 111; — pour les employés de l'octroi: Req. 19 janvier 1826 (Dalloz. *Rep.*, V° Responsab., n° 937); — pour les agents de police Aix, 24 février 1880, D. 80. 2.243. — Req. 16 mars 1881, D. 81. 1.194. — Req. 11 avril 1881, D. 81. V. 326).

Digitized by Google

seul, elle l'est d'une manière plus complexe. Mais cela n'empêche pas qu'ils soient des préposés de la commune et non des préposés de l'État.

18. Une difficulté assez voisine des précédentes est soulevée par la situation *mixte* de certains employés et fonctionnaires communaux qui sont en même temps des employés ou fonctionnaires de l'État. Les services publics de ces deux personnes morales empruntent, en effet, souvent les mêmes agents. C'est, tout d'abord, le cas pour le maire lui-même, qui est tout à la fois le représentant le plus élevé de la commune et le délégué de l'État. Cette distinction, faite par l'Assemblée Constituante en 1789, s'est toujours maintenue depuis lors, et il en résulte que la commune ne saurait être responsable de tous ses actes, mais seulement de ceux qu'il accomplit en qualité de chef de la communauté. Quant aux autres, s'ils engagent une responsabilité autre que la sienne, ce ne peut être que celle de l'État. Mais la loi n'a pas toujours réparti clairement ses actes entre les deux catégories. Dans la première, rentrent certainement tous les actes de gestion du patrimoine communal : ce sont ceux qui sont énumérés à l'article 90 de la loi du 5 avril 1884 (1), et que le maire accomplit, comme le dit ce texte, sous le contrôle du conseil municipal et la *surveillance* de l'administration supérieure. A l'inverse, rentrent certainement dans la seconde catégorie, les actes indiqués à l'article 92, et que le maire accomplit sous l'*autorité* de l'administration supérieure (2) ; et il faut y joindre sans hésitation les actes qui le rattachent à l'autorité judiciaire, c'est-à-dire ceux qu'il accomplit dans ses fonctions d'organe du ministère public près les tribunaux de police, d'officier de police judiciaire et d'officier de l'état civil. Mais entre ces deux classes d'actes, il y en a une troisième sur la nature de laquelle on peut hésiter. Elle comprend les actes que le maire accomplit, en vertu de l'art. 91, dans l'exercice de ses pouvoirs de police municipale et de police rurale. Doit-on considérer ces actes comme faits au nom de l'État ou au nom de la commune ?

(1) Il faut y joindre les nominations aux emplois communaux faites en vertu de l'art. 88.

(2) On a notamment décidé, en vertu du dernier paragraphe de cet article (fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois), que le maire n'engage pas la responsabilité de la commune par les actes au moyen desquels il notifie les décisions du conseil de préfecture (Dijon, 30 mars 1892, D. 92. 2. 423).

Digitized by Google

19. La question n'était pas douteuse sous la législation de l'Assemblée Constituante : c'était, en effet, la loi elle-même qui classait la police municipale parmi les fonctions *propres au pouvoir municipal* (loi du 14 décembre 1789, art. 50). Si cette notion s'obscurcit dans les lois de l'an III et de l'an VIII, il ne semble pas cependant qu'elle s'y efface entièrement, et, en tous cas, elle reparaît très nette dans la loi municipale de 1837. L'article 10 de cette loi groupe dans une même énumération, comme étant exercés sous la *surveillance* de l'administration supérieure, la police municipale, la police rurale et les divers actes de gestion du patrimoine communal ; et ce groupement est d'autant plus significatif qu'il ne se trouvait pas dans la première rédaction du projet de loi, et qu'il y a été introduit par la Commission de la Chambre des députés, précisément pour écarter la solution contraire admise par le Gouvernement : « Il est une attribution à l'égard de laquelle la commission s'est trouvée en dissentiment avec le Gouvernement, dit M. Vivien dans son rapport (1), nous voulons parler de la police municipale et rurale, que le projet place parmi les pouvoirs délégués du maire et qu'il soumet à l'autorité du pouvoir central. Cette proposition ne tend à rien moins qu'à détruire un principe reconnu depuis 1789, et consacré par tous les monuments de la législation ». L'auteur cite alors, comme nous l'avons fait, la loi du 14 décembre 1789, puis il ajoute : « A défaut d'une loi aussi formelle, la nature même de cette fonction ne permettrait pas de les considérer comme une simple délégation du gouvernement. La réunion des citoyens en bourgade n'a pas eu seulement pour objet, lorsqu'elle s'est formée, l'administration du patrimoine commun : le besoin de leur conservation leur commandait de prendre les mesures les plus propres à écarter de l'habitation commune tout ce qui pourrait la rendre peu sûre, incommode et malsaine. Le droit de police locale n'est pas une concession de la puissance publique ; il a sa source dans cette règle du droit naturel qui autorise tous les individus, et par conséquent, les corporations d'habitants qui, relativement à la grande famille, ne sont elles-mêmes que des individus, à veiller à leur conservation. Ces principes ont décidé la commission à réta-

(1) Dalloz, *Rép.* V° Communes, p. 255.

Digitized by Google

blir les pouvoirs de police du maire dans la catégorie des actes propres à l'autorité municipale, et qui sont placés sous la simple surveillance de l'administration supérieure. »

Sous l'empire de la loi de 1837, la question ne paraissait donc point douteuse (1), et en effet la jurisprudence admettait la responsabilité de la commune à raison des actes de ce genre (2). Dans la loi de 1884 la question peut paraître moins certaine. Cette loi, en effet, rompant avec la tradition, a quelque peu modifié le caractère que la législation antérieure attribuait à la police municipale. Le point de vue auquel se place le rapport de M. de Marcère, à la Chambre des députés, n'est plus celui de M. Vivien en 1837. Il ne considère plus la police municipale comme une fonction purement communale, mais comme une attribution *mixte :* « Le maire, dit-il après avoir exposé la double série d'attributions déjà indiquées, est encore investi d'autres attributions qui ont un caractère mixte : la police municipale, la police rurale, la voirie municipale. S'il doit assurer l'ordre, la salubrité, la viabilité, pour remplir le but principal que, dans l'origine, les habitants se sont proposé en se réunissant sur un même lieu, cette sécurité locale, cette facilité de communications sont réclamées non seulement par l'intérêt des habitants, en tant qu'habitants de la cité, mais encore par l'intérêt général et pour la sécurité de tous les citoyens... Ici le maire est tout à la fois, et sans qu'on puisse distinguer, le mandataire de la communauté et le délégué de la nation ». Ce sont ces considérations qui ont servi à justifier l'augmentation des pouvoirs du préfet en matière de police municipale, augmentation consacrée, comme on le sait, par l'art. 99. Doivent-elles nous conduire à déclarer qu'aujourd'hui le maire n'exerce plus ses pouvoirs de police au nom de la commune, mais au nom de l'État, et qu'en conséquence, la commune ne peut jamais être responsable des actes qu'il accomplit en cette matière ?

20. Cette opinion a été soutenue (3). Nous ne la croyons pas exacte. Elle paraissait bien être primitivement l'opinion

(1) V. cep. Dalloz. *Rép.* V° Responsabilité, n° 669.

(2) V. p. ex. les arrêts déjà cités admettant la responsabilité de la commune pour le fait des agents de la police. Req., 16 mars 1881, D. 81. 1. 194.

(3) Béquet. *Rép.* V° Commune, n° 2152.

Digitized by Google

de la commission au nom de laquelle M. de Marcère présentait son rapport à la Chambre des députés. Le texte qu'elle avait proposé et fait voter en première lecture considérait les attributions de police municipale et rurale comme exercées sous l'*autorité* de l'administration supérieure, absolument comme les attributions indiquées à l'art. 92. En outre, elle avait divisé le titre III en deux chapitres, et placé les art. 94 à 98, qui règlementent l'exercice des pouvoirs de police du maire, dans le chapitre 2, intitulé : *Attributions exercées par le maire comme agent du pouvoir central.* Des deux caractères réunis dans le pouvoir de police, la commission considérait donc comme prépondérant le caractère d'attribution d'ordre général. Mais entre les deux lectures, elle modifia son texte, et remplaça le mot *autorité* par le mot *surveillance*, c'est-à-dire par le terme employé dans l'art. 90 pour les attributions purement municipales. De plus, à la suite de la discussion devant le Sénat et des observations de M. Oudot, on fit disparaître la division du titre en deux chapitres (1). La solution à admettre paraît donc être restée la même que sous l'empire de la loi de 1837. L'idée, très juste d'ailleurs, du caractère mixte des attributions de police, ne doit rien modifier à la théorie de la responsabilité. Elle signifie seulement que l'État doit avoir, sur les attributions de cet ordre, un contrôle plus étroit, parce qu'il y est lui-même intéressé, et que dans certains cas il peut se substituer à la commune, si celle-ci n'agit pas ; mais elle n'empêche pas que l'acte du maire ne reste un acte communal, car il est fait *principalement* dans l'intérêt de la commune. C'est à ce point de vue que se place la circulaire ministérielle du 15 mai 1884 (2) ; et la jurisprudence, depuis 1884, a continué de l'accepter (3).

La question que nous venons d'examiner présente une

(1) V. sur ces incidents, MORGAN, *La loi municipale*, sur l'art. 91 et sur l'art. 93 ; — DALLOZ, 1884, IV,52, notes 94 et 99.

(2) V. *Bulletin du ministère de l'Intérieur*, 1884, p. 257. Le ministre expose en même temps les dispositions des art. 90 et 91, sous la rubrique : Attributions que le maire exerce comme chef de l'association communale ; — et ensuite, séparément celle de l'art. 92, sous la rubrique : Attributions que le maire exerce comme délégué de l'administration supérieure.

(3) V. les divers arrêts cités *suprà*, n° 1, qui admettent la responsabilité de la commune en matière d'actes de police. Plusieurs sont postérieurs à 1884.

Digitized by Google

grande importance pour les partisans du système de la jurisprudence, d'après lequel le droit privé est applicable aux actes d'autorité comme aux actes de gestion, du moment qu'ils sont accomplis au nom de la commune. Dans notre système elle en présente évidemment beaucoup moins. Qu'importe, en effet, que la responsabilité de la commune ne soit pas écartée par l'attribution de l'acte à l'État, si elle l'est par cet autre motif qu'il s'agit d'un acte d'autorité ? La discussion que nous venons de faire n'est cependant pas oiseuse, même dans notre système. Elle conduit à un intérêt pratique dans les cas exceptionnels où les actes de puissance publique entraînent responsabilité. Notamment elle est nécessaire pour établir la responsabilité de la commune dans le cas où un acte de police du maire contient la violation d'une obligation contractuelle existant à sa charge. Si l'on considère l'acte comme fait au nom de l'État, la commune pourra évidemment soutenir que ce n'est pas elle qui a violé le contrat, et que le dommage causé à son co-contractant résulte du fait du prince. Il faut ajouter d'ailleurs que notre solution reprendrait la même utilité générale que dans le système de la jurisprudence, si une loi expresse venait, comme nous le désirerions, admettre pour certains cas, la responsabilité de l'État ou de la commune en matière d'actes de puissance publique.

Enfin, il faut remarquer que la portée de la discussion dépasse le cercle des actes accomplis par le maire lui-même. Elle s'applique également aux actes provenant du personnel de police placé sous ses ordres : commissaire de police, agents de police, gardes-champêtres. Ces agents, qui sont en général placés à la fois sous la direction du maire et sous celle du préfet, exercent en même temps des attributions de police générale. Leurs actes seront donc susceptibles d'engager la commune ou l'État, suivant les cas.

21. D'autres agents, en dehors du personnel de police, se trouvent dans une situation analogue. Les employés de l'octroi, par exemple, sont en même temps des agents de l'administration des contributions indirectes. Suivant la nature de leur acte, ils pourront donc engager, tantôt la commune, tantôt l'État. Si, comme il arrive fréquemment, ils agissent à la fois dans l'intérêt de ces deux personnes morales, elles pourront

Digitized by Google

être toutes deux solidairement responsables (1). Il y a là des distinctions de fait qu'il est impossible d'exposer dans une étude de théorie juridique.

IV

22. Nous n'avons plus, pour terminer notre tâche, qu'à étudier les textes spéciaux qui prévoient la responsabilité communale, en la soumettant d'ordinaire à des règles qui sont en dehors de la théorie précédente.

Il y a d'abord des textes qui s'appliquent à la fois à la commune et à l'État. Ce sont ceux qui prévoient les dommages résultant de l'exécution des travaux publics, le caractère public des travaux communaux accomplis en vue des services publics n'étant plus aujourd'hui contesté. Il n'entre pas dans notre plan d'étudier ces textes en détail. Rappelons seulement, comme nous l'avons fait à propos de l'État, qu'il est dû, en principe, réparation de tout dommage direct et personnel résultant de l'exécution des travaux publics, et qu'il n'y a pas lieu à distinguer suivant que le dommage est dû à une faute, ou qu'il est la conséquence normale et nécessaire de l'exécution du travail. La responsabilité pour dommage entraîne, comme conséquence, la responsabilité pour faute. Il y a dans cette règle une assez large dérogation aux principes ci-dessus exposés ; car le dommage causé par le travail public provient, suivant les cas, soit d'un acte de gestion, soit d'un acte d'autorité. Au reste, ce n'est pas là l'unique dérogation au droit commun existant en cette matière. Mais nous devons nous borner à renvoyer sur ce point aux ouvrages qui l'ont spécialement traité.

23. D'autres textes établissent des cas de responsabilité qui sont spécialement prévus pour la commune. L'article 72 du

(1) V. Req., 30 janv. 1833 (Dalloz. *Rép.*, V° Responsabilité, n° 639). Cet arrêt déclare l'Administration des contributions indirectes, et celle de l'octroi de Clermont-Ferrand solidairement responsables de l'homicide commis par un employé de ces deux administrations sur une personne qu'il soupçonnait de fraude nocturne. Il constate que, dans l'espèce, l'employé avait agi *tant dans l'intérêt de la mairie que dans celui de la régie.*

Digitized by Google

Code forestier, notamment, déclare que les communes et sections de communes seront responsables solidairement des condamnations pécuniaires qui pourront être prononcées, pour délits forestiers ou contraventions forestières, contre les pâtres ou gardiens du troupeau commun. Ce texte ne fait, croyons-nous, (sauf sur un point de détail que nous indiquons), qu'appliquer à la commune la règle générale de l'article 1384-2° C. civ.; le pâtre ou gardien, choisi par l'autorité municipale, restant entièrement sous sa surveillance, employé à une mission d'ordre purement privé, remplit, en effet, toutes les conditions imposées par le droit commun pour être considéré comme le préposé de la commune. L'article 72 n'est donc pas, quant au principe, introductif d'un droit exceptionnel. On a soutenu pourtant qu'il consacrait, à l'égard de la commune, une responsabilité plus étendue que celle de l'article 1384, en ce qu'il admettait, vis-à-vis d'elle, non seulement la responsabilité civile, mais aussi la responsabilité *pénale*. On fait remarquer, en ce sens, que la responsabilité des commettants, en matière forestière, est régie par l'article 206, qui, lui, n'admet, bien certainement, que la responsabilité civile (1). Il déclare, en effet, expressément que les maîtres et commettants sont *civilement* responsables, que cette responsabilité sera réglée conformément au dernier paragraphe de l'article 1384, enfin qu'elle s'étendra aux restitutions, dommages-intérêts et frais, ce qui exclut la condamnation à l'amende. Au contraire, l'article 72, parlant spécialement de la commune, la déclare responsable sans ajouter le mot *civilement*, ne contient aucun renvoi à l'article 1384, et enfin, admet la responsabilité pour les *condamnations pécuniaires* qui pourront être prononcées contre les pâtres ou gardiens,— expressions assez larges pour comprendre même les amendes. Il semble donc qu'on a voulu être plus rigoureux pour les communes que pour les commettants ordinaires (2). Mais cette opinion, que les textes

(1) L'art. 206 n'est cependant pas une application pure et simple de l'art. 1384-2° ; il contient, en effet, expressément un renvoi au *dernier paragraphe* de l'article 1384 : d'où résulte qu'en matière forestière les commettants peuvent, — ce qui ne leur est pas permis d'ordinaire, — se décharger de la responsabilité en démontrant qu'ils n'ont pu empêcher le fait dommageable (Cass., 9 janvier 1845, D. 45. 1. 86).

(2) En ce sens : Toulouse, 7 février 1862, D. 62. 2. 97.

Digitized by Google

considérés isolément paraissent justifier, ne résiste pas à l'examen des travaux préparatoires du Code forestier. Lorsqu'on a discuté l'article 72, on n'avait pas pris parti encore sur la situation à faire aux commettants en général, et les avis sur la possibilité de prononcer contre eux des amendes étaient divisés. Pour *réserver* la question, on employa dans l'article 72 les mots : *condamnations pécuniaires*, qui sont assez élastiques pour s'appliquer à tous les systèmes possibles de responsabilité ; puis on vida la question en discutant l'article 206, et on la résolut dans le sens d'une responsabilité purement civile (1). Il résulte de là que, loin d'opposer l'article 72 à l'article 206, il faut, au contraire, interpréter le premier de ces articles au moyen de l'autre. La commune ne pourra donc encourir qu'une condamnation civile, et, de plus, l'article 206 renvoyant au dernier paragraphe de l'article 1384, elle pourra se décharger de cette responsabilité elle-même en prouvant qu'elle n'a pu empêcher le fait dommageable.

C'est la seule dérogation au droit commun qui existe en cette matière, et elle n'est pas spéciale à la commune, puisqu'elle s'applique à tous les commettants forestiers (2).

24. Mais de toutes les dispositions concernant spécialement la responsabilité communale, la plus importante est celle qui a son origine dans la loi du 10 vendémiaire an IV, et qui a passé dans les articles 106 à 109 de la loi municipale. Le commentaire détaillé de ces textes a été fait souvent (3) et serait ici superflu. Les explications qui vont suivre ont seulement pour objet de préciser la place qui doit leur être assignée dans notre théorie générale de la responsabilité des communes.

On connaît l'origine historique et le caractère de la loi du 10 vendémiaire an IV (4). Faite en pleine lutte révolutionnaire, dans une période d'insurrections et de troubles, quel-

(1) V. la séance de la Chambre du 26 mars 1827. *Moniteur* du 27.

(2) V. Rennes. 29 mai 1839. Dalloz. *Rép.* v° Forêts, n° 1500. — Toulouse, 5 janvier 1883. D. 84, 5. 493. — Dalloz. *Suppl.*. v° Régime For., n° 547.

(3) V. note 1, p. 41. Ambroise Rendu. *Traité de la responsabilité des communes*, 1847. — Sourdat. *Traité de la responsabilité*, t. II, n°s 1372 et suiv. — Béquet. *Rép.* v° Commune, n°s 2091 à 2147. — Dalloz. *Rép.* v° Commune, n°s 2640 et suiv. *Suppl.* n°s 1290 et suiv. — Morgand. *La loi municipale*, t. II, art. 106 à 109. — Spire. *Thèse de doctorat*. Paris 1895.

Digitized by Google

ques jours à peine avant l'émeute du 13 vendémiaire, elle a pour objet d'assurer énergiquement le maintien de l'ordre public, en obligeant *tout citoyen* à s'y employer de sa personne. C'est l'application systématique et rigoureuse d'une idée qui avait déjà été celle de l'Assemblée Constituante, et qui avait inspiré notamment certaines dispositions de la loi des 23-26 février 1790 et de la loi des 2-3 juin 1790 (1). Cette idée avait été plusieurs fois exprimée par les législateurs de la Constituante. Elle aboutissait à faire peser sur tous les citoyens une obligation légale de maintenir l'ordre, et à les rendre tous responsables des désordres qu'ils n'avaient pas su empêcher : « Cette garantie est juste, avait dit Dupont de Nemours dans la discussion sur les troubles des provinces qui avait amené le vote de la loi du 23 février (2) ; car, ou la plus grande partie des habitants de la commune ont pris part à ce désordre, et doivent, en conséquence, les réparer, ou cette majorité a négligé de contenir la minorité, et alors elle devient responsable de sa faiblesse. » La même idée avait inspiré encore un peu plus tard la loi du 16 prairial an III. La Convention ne faisait donc, en l'an III, que suivre une tradition déjà établie [et qui, du reste, ne manquait pas de précédents sous l'ancien régime (3)] en décrivant et en soumettant à des règles précises la responsabilité des habitants des communes en cas de dommage causé par des attroupements et

(1) Décret 23-26 février 1790 (concernant la sûreté des personnes, des propriétés et la perception des impôts), art. 5 : Lorsqu'il aura été causé quelque dommage par un attroupement, la commune en répondra si elle a été requise, et si elle a pu l'empêcher, sauf le recours contre les auteurs de l'attroupement, et la responsabilité sera jugée par les tribunaux des lieux, sur la réquisition du directoire de district. — Décret 2-3 juin 1790 (concernant les poursuites à exercer contre les individus qui séduisent, trompent et soulèvent le peuple). Art. 11. Tous les citoyens de chaque commune qui auront pu empêcher les dommages causés par ces violences, en demeureront responsables, *aux termes du décret du 23 février dernier*, sanctionné par le roi. — On voit qu'en définitive, c'est sur les citoyens eux-mêmes que retombe la responsabilité, et non sur la personne morale. Cpr. Décret 26-27 juillet-3 août 1791. art. 1. — Décret 23 juin 1792. — Loi des 11 août-30 septembre 1792. Art. 2 et 8. Tous ces textes contiennent sous une forme ou sous une autre, le principe que les citoyens sont personnellement obligés de contribuer à prévenir et à réprimer les émeutes. Quant à la faute des *officiers municipaux*, elle entre en ligne de compte, mais c'est pour rendre ces officiers personnellement responsables.

(2) *Archives parlementaires*, t. XI, p. 667. Séance du 22 février 1790.

(3) V. les textes cités par Sourdat. *Op. cit.*, t. II, p. 503, note 2.

Digitized by Google

rassemblements. Mais le trait caractéristique du système, tel qu'il ressort de ces précédents historiques et du texte lui-même, c'est que cette responsabilité est basée, non sur la faute des autorités communales, mais sur la faute *des habitants* (1). C'est cette idée seule qui peut expliquer les particularités de la loi de vendémiaire, si souvent critiquée plus tard au nom d'autres principes. Il en résulte notamment : 1° que la responsabilité de la commune ne disparaissait pas par ce seul fait que les autorités communales démontraient avoir employé tous les moyens en leur pouvoir pour maintenir l'ordre ; il fallait, en outre, pour que la commune fut exonérée, que le rassemblement eût été formé d'individus étrangers à la commune (t. IV, art. 5). La première preuve démontrait bien qu'il y avait absence de faute des autorités communales, mais non absence de faute des habitants ; 2° que la loi soumettait à la responsabilité toutes les communes sans exception, même celles où la municipalité n'avait pas la disposition de la force armée et de la police ; dans ces communes encore, l'autorité municipale n'avait commis aucune faute, mais la population aurait dû elle-même prévenir ou réprimer l'émeute ; 3° que la responsabilité n'était pas seulement civile, mais pénale. Elle comportait non seulement une indemnité (fixée au double de la valeur des objets pillés qui ne pouvaient être rapportés en nature), mais aussi une amende égale au montant de la réparation principale (t. IV, art. 2) ; disposition fort naturelle, si l'on admet qu'il s'agit d'atteindre non la commune personne morale, mais les habitants eux-mêmes, coupables d'une faute personnelle ; 4° que la caisse communale faisait seulement l'avance de l'indemnité ; celle-ci devait finalement être répartie entre les vrais coupables, c'est-à-dire les habitants domiciliés, et cela, alors même que la commune aurait eu les ressources suffisantes pour y faire face (t. V, art. 9) ; de même s'il y avait un recours à exercer contre les auteurs des troubles, il devait l'être, non par la commune personne morale, mais par les habitants eux-mêmes

(1) La faute des agents et officiers municipaux apparaît bien dans la loi de vendémiaire (not. t. II, art. 4 ; et t. V, art. 15), mais, c'est, comme dans les lois de la Constituante pour aboutir à leur responsabilité personnelle et non à celle de la commune.

Digitized by Google

(t. IV, art. 4); 5° enfin, que la compétence appartenait aux tribunaux judiciaires, solution encore fort naturelle, puisqu'il ne s'agissait pas d'apprécier les actes de l'autorité municipale, mais de condamner les habitants individuellement.

25. Quand la période révolutionnaire fut passée, ce système ne se trouva plus en harmonie avec les idées inspirées par un état social moins troublé, dans lequel les autorités préposées au maintien de la sécurité publique suffisaient en général à leur tâche. La machine gouvernementale et administrative, reconstruite sous le Consulat, avait assez de force, et fonctionnait avec assez de régularité pour qu'on aperçut de moins en moins la nécessité d'adresser aux habitants un appel, parfois plus dangereux qu'utile, pour les engager à assurer par eux-mêmes le maintien de l'ordre. C'est ce désaccord entre la loi et les mœurs qui explique en grande partie les longs et fréquents débats auxquels a donné lieu l'application de la loi de vendémiaire dans notre siècle. La jurisprudence l'a maintenue en vigueur dans son ensemble, mais en laissant tomber en désuétude certaines dispositions particulièrement rigoureuses, qui ne pouvaient que difficilement se justifier sous un gouvernement régulier (1). Surtout elle a tendu, sur plusieurs points, à substituer au principe de la responsabilité basée sur la faute des habitants celui de la responsabilité basée sur la faute des autorités communales, beaucoup plus en harmonie avec les idées depuis longtemps dominantes. C'est ainsi qu'après de longs et solennels débats, et après une certaine résistance des cours d'appel, la cour de cassation a fini par proclamer la règle que la loi de vendémiaire n'était pas applicable à la ville de Paris, parce que la municipalité n'y possédait pas la disposition de la police et de la force armée (2) ; solution seule compatible avec le principe nouveau que l'on assignait à la responsabilité ; mais qui, ainsi qu'on l'a souvent fait remarquer, était assurément contraire à l'esprit de la loi de vendémiaire, faite surtout dans le but d'assurer le maintien de l'ordre à Paris.

26. La jurisprudence n'avait pu cependant, sur la plupart des

(1) Par ex. l'art. 10 du t. IV, qui établissait la responsabilité des habitants dans le cas où, dans une commune, des cultivateurs *à part de fruits* refusaient de livrer, aux termes du bail, la portion due aux propriétaires.

(2) Cass. chambres réunies, 15 mai 1841 Dalloz. *Rép.* V° Commune, n° 2657. Conclusions de Dupin.

Digitized by Google

points, que s'incliner devant la volonté formelle du législateur. Mais, lorsqu'on discuta la loi de 1884, l'évolution était accomplie, sinon dans les faits, au moins dans les idées. Dans toute la discussion qui a précédé le vote des art. 106 à 109, c'est de la faute des autorités communales qu'il s'agit, et non de la faute des habitants. C'est notamment ce qui est affirmé nettement au Sénat, par le ministre de l'intérieur dans la séance du 13 février 1884 : pour lui, si la commune est responsable, c'est un corollaire de la disposition par laquelle la loi a confié à la commune, dans la personne de son maire, le soin de prévenir les désordres ; c'est la sanction, la conséquence légitime et nécessaire des droits étendus de police qu'elle a remis entre ses mains. — C'est par ce changement de principe que ces dispositions rentrent dans l'ordre d'idées que nous étudions dans ce travail. Il s'agit bien aujourd'hui d'une responsabilité de la commune à raison de la faute de ses représentants. Mais c'est une responsabilité *d'exception*, parce qu'elle existe en une matière où d'ordinaire la commune n'est pas responsable, celle des actes de police. Aussi est-elle strictement limitée au cas prévu au texte, c'est-à-dire au cas de « dégât ou dommage, résultant des crimes et délits commis à force ouverte et par violence sur leurs territoires, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit envers les propriétés publiques ou privées (art. 106) ». Ce texte servirait, au besoin, de confirmation à notre théorie de l'irresponsabilité de la commune en matière de police. Si la loi précise avec tant de soin les conditions de la responsabilité, c'est qu'elle n'est pas simplement l'application du droit commun, et, qu'en dehors du cas prévu, la négligence du maire en matière de police ne saurait engager la responsabilité communale.

27. Le législateur de 1884 n'a pas du reste tiré toutes les conséquences du nouveau principe qu'il adoptait. Il aurait dû être conduit, sur les diverses questions indiquées plus haut, à prendre parti en sens contraire à la loi de l'an IV. Il ne l'a fait pleinement que sur les trois premiers points : 1° il a admis que la commune est exonérée de la responsabilité, lorsqu'elle peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements, et d'en faire connaître les auteurs (art. 108-1°) ;

Digitized by Google

2° il a admis que la commune n'est pas responsable lorsque la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée (art. 108-2°) ; 3° enfin il a supprimé toute responsabilité pénale. Toutes ces dispositions sont la conséquence logique du nouveau système.

Mais, sur les deux derniers points, la loi de 1884 a conservé, à peu de chose près, le régime de la loi de vendémiaire. Elle a conservé d'abord ce principe que les dommages-intérêts sont répartis au moyen d'un rôle spécial, entre les habitants *domiciliés*. Cette disposition, peu logique dans le système actuel, n'a pas passé sans débats. M. Batbie (qui était, du reste, hostile au principe même de la responsabilité, et qui, par là, a sans doute affaibli son opposition sur ce point spécial), a fait observer que les habitants non domiciliés pouvaient être conseillers municipaux et avoir contribué à la nomination du maire. On lui a répondu que les conseillers forains étaient électeurs hors de la commune, et n'avaient pas pris part à la nomination du conseil municipal. La réponse est inexacte puisque les contribuables non domiciliés peuvent exercer dans la commune leurs droits électoraux. Mais, fut-elle exacte, elle ne serait pas concluante. Si c'est la commune qui est responsable à raison de la faute de son représentant, c'est la caisse communale qui doit payer, quel que soit le mode de nomination de ce représentant ; il n'y a pas à mesurer, — ce qui serait du reste impraticable, et ce que la loi de 1884 n'a pu faire sérieusement, — la part que chaque habitant ou électeur a prise à cette nomination. C'est l'être moral qui est en faute, c'est lui qui paie, et il ne doit pas avoir recours contre quelques-uns des habitants seulement (1).

D'autre part, la loi de 1884 conserve implicitement la compétence des tribunaux judiciaires, admise par la législation antérieure. A nos yeux, c'est encore une inconséquence, et nous approuvons complètement l'observation faite sur ce point par M. Laferrière (2). Du moment qu'il s'agissait de fautes commi-

(1) La loi ne pousse pas cependant jusqu'au bout les conséquences du paiement par les seuls domiciliés ; en cas de recours contre les auteurs du dommage, elle admet à la différence de la loi de vendémiaire, que le recours doit être exercé non par les habitants mais par la commune elle-même (art. 109).

(2) Laferrière, *Op. cit.*, t. I, p. 688 (2e éd.). Nous faisons observer toutefois que, pour nous, le reproche d'inconséquence ne peut être adressé qu'à la loi de 1884, et non à la loi de vendémiaire.

Digitized by Google

ses dans l'exercice du pouvoir de police confié au maire, il eût été conforme aux principes généraux de notre législation d'attribuer compétence aux tribunaux administratifs. Nous ajouterons que l'examen des conditions de la responsabilité et des exceptions prévues par l'article 108 entraîne nécessairement l'appréciation de décisions, prises par le maire, qui ont le caractère d'actes administratifs.

29. Les articles 106 à 109 de la loi municipale établissent donc un cas de responsabilité pour faute du représentant de la commune qui est exceptionnel à plusieurs égards : d'abord, dans son principe même qui est une faute *présumée* des autorités communales, la faute *même prouvée* n'entraînerait pas de responsabilité, ensuite, dans la répartition de l'indemnité ; enfin, dans la compétence. Les deux dernières particularités s'expliquent par l'influence des principes de l'an IV, dont les législateurs récents n'ont pas su complètement se dégager. Quant au principe lui-même, on peut longuement discuter sur son opportunité ou sur sa convenance. Au point de vue de la *lex ferenda*, nous avons dit, en parlant de l'État (1), que nous voudrions voir introduire dans la loi positive le principe de sa responsabilité subsidiaire en matière d'actes d'autorité, non pas pour tous les cas, mais pour les cas les plus graves, c'est-à-dire en cas de dol ou faute lourde, et en cas de faute légère occasionnant un préjudice d'une gravité exceptionelle. Nous admettrions la même théorie pour la commune, et elle ne nous conduirait pas à admettre nécessairement la responsabilité communale pour tous les cas prévus à l'article 106. Mais nous croyons que la disposition de ce texte se justifie, sinon par des motifs juridiques, au moins par des motifs politiques d'une sérieuse valeur. Le maintien de l'ordre public, la surveillance préventive et la répression des émeutes, sont pour l'État des tâches assez lourdes, pour qu'il ne néglige aucun moyen de s'entourer, en ce qui concerne leur accomplissement, de tous les auxiliaires que lui fournit notre organisation sociale. A ce point de vue, il peut être utile de maintenir en haleine le zèle des municipalités en établissant contre les communes une responsabilité exceptionnelle. Les législations étrangères assez

(1) *Op. cit.*, n° 52.

Digitized by Google

nombreuses qui nous ont suivis dans cette voie montrent que notre législateur a eu ici un sens juste de la réalité (1).

(1) La responsabilité communale pour les attroupements et rassemblements a été admise, après les événements de 1848, dans plusieurs États de l'Allemagne. — Prusse, loi du 11 mars 1850. — Bavière, loi du 12 mars 1850. — Autriche, lois municipales du 17 mars 1849 et du 5 mars 1862 § 37, etc. (V. LÖNING, *op. cit.*, p. 92). La loi du 10 vendémiaire an IV est restée en vigueur en Belgique.

L. MICHOUD. (1)

Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Grenoble.

(1) MICHOUD (Léon), né à Lyon le 3 juin 1855. Agrégé des Facultés de droit en 1883. Professeur de droit administratif à la Faculté de droit de Grenoble en 1888. Collabore aux *Annales de l'Université de Grenoble*, aux *Pandectes françaises*, au *Recueil général des lois et arrêts* (*Sirey*), à la *Revue générale d'administration*, à la *Revue générale de droit international public*, à la *Revue du droit public et de la Science politique*, etc. — Principales publications : *Des actes de gouvernement* (1889); — *De la gestion d'affaires appliquée aux services publics* (1892); — *De la responsabilité de l'État à raison des fautes de ses agents* (1895). (LA RÉDACTION).

Digitized by Google

LE POUVOIR MINISTÉRIEL

Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, par L. Dupriez, professeur à l'Université de Louvain (couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques). Paris, J. Rothschild. Deux vol. in-8, 548 et 532 p. 1892-1893. Prix : 20 francs. — *Les Ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents États organisés*, par Paul Hervieu, député. Paris, L. Larose : 1893. Un vol. in-8, 769 p. Prix : 12 francs.

Étudier le pouvoir ministériel, cela revient presque à étudier toutes les institutions politiques. Son organisation réfléchit comme un miroir fidèle les principes essentiels du droit constitutionnel et administratif. Elle suit toutes leurs révolutions et les révèle à mesure. Elle suffit pour caractériser et classer les gouvernements, pour dire si tel pays pratique le régime parlementaire et comment, si tel chef d'État exerce une autorité absolue ou tempérée, si les institutions locales sont décentralisées, si les libertés civiques sont reconnues et garanties. Le ministre, plus complexe que Janus, montre plusieurs faces, indépendantes et pourtant solidaires, qui concourent toutes et diversement à composer son personnage. Il gouverne et il administre, il est le collaborateur subordonné du chef de l'État, le supérieur hiérarchique d'une foule d'agents administratifs, et en même temps, il représente l'État dans les rapports avec les particuliers et les provinces et communes ; son intervention est requise ou permise en une foule de circonstances ; il est, à vrai dire, le cœur de l'État, le moteur le plus continu de son activité. Ce rôle, immense et ardu dans une monarchie absolue, se complique encore davantage dans un gouvernement représentatif ; le ministre aura à tenir compte des Chambres et de leurs votes, même lorsque la Constitution aura tenté d'exclure tous rapports directs entre les pouvoirs ; il sera tantôt le délégué de l'autorité exécutive, tantôt l'émanation du Parlement ; la politique, entendue comme l'art de conquérir et de garder

Digitized by Google

le pouvoir, ajoutera à ses soucis et à ses travaux. Si, comme en notre temps, une civilisation avancée a multiplié et compliqué les rapports sociaux, si la centralisation a étendu les attributions de l'État, si les relations internationales plus suivies et plus intimes (sinon plus amicales) ont établi entre les nations une société étroite dont le cercle d'action est universel, où la solidarité est jalouse, où les affaires de chacun intéressent les autres, la tâche du ministre deviendra formidable et son rôle sera accru d'autant. Et alors des questions se posent : cette tâche et ce rôle n'excèdent-ils pas les forces et les capacités humaines ? n'y a-t-il pas quelques mesures à prendre pour les limiter, d'une part, et d'autre part, pour n'y admettre que les plus dignes ? et ceux qui les assumeront n'auront-ils pas à répondre de leur accomplissement ? Seront-ils responsables de leurs actes devant le chef de l'État, dont ils sont les collaborateurs, ou envers la nation, dont ils gèrent les affaires et déterminent la destinée ? Et, s'ils sont responsables, ne pourront-ils pas réclamer une entière liberté d'action à l'égard des autres pouvoirs, une obéissance complète, sinon aveugle, de la part des fonctionnaires et des citoyens ? faute de quoi, ne s'abriteront-ils pas sous le prétexte que leur aura fourni une résistance contrariant leurs efforts et stérilisant leur bonne volonté ? Mais alors, le pouvoir ministériel aurait-il donc supplanté le chef de l'État ? l'évolution constitutionnelle n'aurait-elle abouti qu'à ressusciter ou à déménager l'absolutisme, sous la réserve d'un contrôle, appréciable sans doute, mais qui, sous une forme ou l'autre, n'a jamais manqué ? A un pouvoir excessif une responsabilité effroyable est-elle un correctif suffisant ?

Comme d'ailleurs le ministre n'est plus aujourd'hui, en aucun pays, ce qu'il était, il y a seulement cent ans ou même cinquante ans, on se demandera aussi, et quelles furent les origines de l'institution, et sous quelles influences elle s'est transformée.

Tel est l'intérêt multiple, varié et profond, qu'excitent les livres de MM. Dupriez et Hervieu. Ces deux ouvrages sont notablement différents l'un de l'autre ; tous les deux de haute valeur, très documentés et très nourris, ils appartiennent à des écoles, ou, si on préfère, à des tendances différentes. L'un et l'autre ont envisagé le problème dans toute son étendue ; ils ont également vu dans le ministre le personnage compliqué dont

Digitized by Google

je parlais ; ils ont senti la nécessité de rattacher son rôle à l'ensemble des institutions politiques et administratives. Ceci mis à part, ils sont conçus tout différemment. La différence n'est nulle part plus sensible que dans la méthode suivie.

Le sujet pouvait être traité de deux façons. On pouvait tenter, au sujet des ministres, une large synthèse, en prenant pour base les grands principes du droit constitutionnel, ranger les constitutions contemporaines en catégories à peu près nettes, rechercher les origines du pouvoir ministériel, montrer, toujours dans un tableau d'ensemble, les règles qui président à l'organisation des ministères, à la nomination et à la révocation des ministres, décrire les rapports des ministres avec le chef de l'État, et avec les Chambres, quand il y en a, énumérer et classer les attributions ministérielles, déterminer enfin la responsabilité encourue par les ministres, et sur chacun de ces points comparer les dispositions des lois et constitutions anciennes et modernes. Le plan ainsi conçu offre une belle ordonnance, des divisions claires, une logique abstraite et d'allure scientifique. C'est ainsi qu'a procédé M. Hervieu, et par là, son livre, outre ses mérites intrinsèques, plaira à ceux qui goûtent les lignes géométriquement pures et cherchent surtout dans les études de droit comparé les éléments d'une généralisation synthétiqne.

M. Dupriez est l'adepte d'une méthode plus prudente. Les synthèses ne le tentent pas : sont-elles toujours aussi légitimes qu'elles sont séduisantes ? Il pense qu'une institution, fût-elle expressément importée de l'étranger, emprunte toujours au peuple qui l'adopte, à son tempéramment, à son état social, à ses traditions historiques, à ses conditions d'existence, des traits caractéristiques qui peuvent la transformer radicalement ; et que ces caractères propres à chaque peuple, il est plus réellement utile de les mettre en pleine lumière que de les atténuer. Il croit aussi que toutes les constitutions n'ont point une égale valeur ; qu'à vouloir les étudier toutes, on perd souvent du temps, et qu'il est préférable de s'attacher à celles qui présentent une originalité réelle et qui, en même temps, régissent des nations considérables. C'est ainsi qu'il a été conduit à étudier les ministres chez quelques peuples seulement et successivement ; à présenter pour chaque peuple un tableau d'ensemble

Digitized by Google

des institutions et à y montrer le rôle des ministres. Il n'a pas manqué, chemin faisant, de signaler des rapprochements instructifs, il n'a pas fait de ce procédé la base même de son ouvrage. Sa méthode est, je crois, moins artificielle que celle de M. Hervieu ; elle est plus réellement scientifique, car à supposer que vienne le jour des théories générales, on en sera pour longtemps encore réduit à l'étude des cas particuliers ; elle est aussi plus profitable, parce que pour chaque peuple les institutions forment un corps solidement construit duquel il faut avoir la vue d'ensemble pour en apprécier sainement les détails (1).

C'est donc la méthode de M. Dupriez que je vais suivre pour étudier le pouvoir ministériel. M. Hervieu me fournira d'ailleurs plus d'un renseignement intéressant.

L'Angleterre attire toujours la première les regards. Elle a été l'initiatrice à la liberté constitutionnelle des peuples modernes. Surtout, son histoire permet de suivre pas à pas le développement et les transformations d'une institution à travers les siècles et sous des influences successives. Rien de plus vrai pour les ministres. C'est en Angleterre qu'est né le gouvernement de cabinet, que la responsabilité ministérielle a pris ses formes précises ; ce fait capital, cette institution essentielle ne peuvent être séparés de l'histoire constitutionnelle anglaise.

Les origines du pouvoir ministériel sont en Angleterre à peu près semblables à celles qu'il eut en France. Les premiers rois gouvernent avec l'assistance d'un Conseil dans lequel siègent habituellement les principaux officiers de la maison royale. En France, le roi, que ne gênent pas des États généraux périodiques, qui renoue les traditions impériales romaines, qui engage contre la féodalité une lutte bientôt victorieuse, réduit aisément ce Conseil à un rôle consultatif et le gouvernement appartient à un petit nombre de fonctionnaires dévoués. Le roi d'Angleterre est moins libre et moins fort : les circonstances l'obligent à s'abriter derrière le Conseil pour exercer une autorité absolue. Dans le Conseil, il distingue quelques membres auxquels il accorde une confiance particulière et qui se char-

(1) Je regrette pourtant que M. Dupriez n'ait pas cru devoir étudier le pouvoir ministériel dans une monarchie absolue, en Russie par exemple.

Digitized by Google

gent de diriger le Conseil, mais qui ne sont pas nécessairement investis des grands offices de la Couronne. Ce régime permet un moment à la royauté du XVIe siècle de se passer du Parlement dont les réunions sont rares.

Les abus d'autorité et de juridiction du Conseil privé provoquent sous les Stuarts une réaction bien connue. Désormais le Conseil ne jouera plus qu'exceptionnellement un rôle important : c'est aux conseillers intimes du roi, aux ministres que le pouvoir a passé.

Dès longtemps le roi avait accordé une confiance particulière à quelques membres du Conseil ; les Stuarts, surtout Charles II, essayèrent de régulariser l'usage, de donner au Cabinet intime une composition fixe, la permanence, des attributions précises, et d'en faire un instrument de l'autorité royale contre le Conseil privé sur lequel les communes exerçaient une influence trop puissante.

La révolution de 1688 eut deux effets principaux. D'un côté Guillaume III gouverna avec le seul concours des ministres, malgré l'opposition que cet usage, qu'aucune loi ne consacrait, souleva dans le Conseil privé et dans le Parlement. D'un autre côté, la royauté nouvelle n'était pas aussi libre que l'ancienne envers le Parlement auquel elle devait la Couronne, elle était tenue à plus d'égards envers les Communes dont l'autorité grandissait et envers la majorité de cette assemblée. Elle plaça dans les ministères des adhérents des whigs et des tories, sans songer encore au cabinet homogène, ce qui autorisait chaque ministre à intriguer contre ses collègues. Les Communes, à leur tour, sentaient le besoin d'une direction. Le remède consista à composer le Cabinet avec des membres d'un seul et même parti. Macaulay a très heureusement décrit l'évènement : « Le premier ministère fut l'œuvre, en partie, du hasard, en partie de la sagesse des hommes, non pas, il est vrai, de cette sagesse supérieure qui vit dans la familiarité des grands principes de la philosophie politique, mais de cette sagesse d'un ordre moins relevé qui pourvoit aux besoins de chaque jour par des expédients de chaque jour. Ni Guillaume, ni ses conseillers les plus éclairés ne comprenaient bien la nature de cette révolution qui s'accomplissait sans bruit — car ce n'était rien moins qu'une révolution — et qui commença vers la fin de 1693 pour se ter-

Digitized by Google

miner vers la fin de 1696. Vers la fin de 1693, on voyait les principaux emplois du gouvernement distribués d'une manière égale entre les deux grands partis, les hommes qui remplissaient ces emplois cabaler perpétuellement les uns contre les autres, clabauder les uns contre les autres, provoquer les uns contre les autres des votes de censure, produire les uns contre les autres des chefs d'accusation, et la chambre des Communes, désordonnée dans ses allures, ingouvernable dans son honneur, incertaine dans sa marche. Vers la fin de 1696, au contraire, on vit que tous les principaux serviteurs de la couronne appartenaient au parti whig, qu'ils étaient étroitement unis entre eux par des liens publics et privés, qu'ils se montraient prompts à se défendre les uns les autres contre toute attaque, que la majorité de la chambre des Communes était rangée en bon ordre sous ces chefs et qu'elle avait appris à se mouvoir comme un seul homme à leur commandement ».

Le ministère devenu homogène n'est encore qu'une coterie aristocratique luttant contre une autre coterie. Mais déjà les rois hanovriens, étrangers aux usages et même à la langue de l'Angleterre, laissent à leurs ministres carte blanche, et ceux-ci ont pris l'habitude de chercher dans la chambre des Communes leur appui principal. Ce serait déjà le régime moderne si les whigs et les tories avaient été des partis nationaux. Ils n'étaient que des coteries guidées par des intérêts particuliers, déchirées par des divisions intestines. Georges III put un moment espérer le rétablissement de l'autorité royale ; cependant l'usage condamnait à la démission, tôt ou tard, les ministères que les Communes n'appuyaient pas. L'administration énergique de William Pitt acheva de libérer le ministère de l'autorité absolue du roi et plaça à la tête du cabinet un *Premier*. Le XIXe siècle a vu se produire les conséquences de cet état de choses : l'extension des droits électoraux a renforcé l'autorité des Communes en leur donnant une base électorale plus large ; le pouvoir royal paraît s'être résigné.

Aucun texte législatif n'a trouvé place dans cette esquisse. La coutume seule en a fourni les traits. La coutume nous explique encore la distinction à faire entre le ministère, composé, dit un auteur anglais, de « tous les fonctionnaires politiques chargés de la direction des affaires publiques qui ne gardent

Digitized by Google

leur position que pendant la durée du Cabinet existant », et le Cabinet, comité restreint, qui dirige la marche générale des affaires et assure l'unité des vues.

La nomination des ministres appartient théoriquement au pouvoir royal. En réalité, le roi ne peut qu'appeler le chef, connu à l'avance, du parti qui possède la majorité aux Communes. Ce *leader* dresse la liste des ministres, en tenant compte moins des spécialités techniques que des usages et des nécessités politiques qui lui imposent souvent ses choix. La liste est soumise à l'approbation du roi dont les critiques ne sont inspirées que par des motifs d'ordre privé.

Le Cabinet délibère sur toutes les affaires du gouvernement; il se met d'accord en général sans vote formel. Le premier ministre le convoque et le dirige ; son autorité est purement personnelle, persuasive, mais très réelle ; elle s'exerce pour maintenir l'union, pour assurer l'exécution du programme commun. Elle est d'ailleurs comme le nœud du Cabinet. Le Premier ne cédera pas à la majorité de ses collègues : il se séparera d'eux ou quittera le pouvoir.

Le roi n'assiste pas aux délibérations du Cabinet. Il doit aux ministres sa coopération loyale ; en retour il peut exiger une entière confiance. S'il n'a plus le droit de leur imposer une politique, il a encore le droit d'être consulté par eux, le droit de les encourager, le droit de les avertir ; prérogatives discrètes et pourtant efficaces.

Les ministres n'ont pas, en cette qualité, entrée aux Chambres; ils n'y peuvent siéger et parler que s'ils appartiennent à l'une d'elles, et dans celle-ci seulement. Aussi chaque service public est-il réparti entre un *lord* et un *commoner*, l'un chef du département ministériel, l'autre sous-secrétaire d'État. La règle est d'autant plus remarquable que la chambre des Communes a conquis la prépondérance dans le gouvernement, et que, d'un autre côté, le chef du parti au pouvoir et, par conséquent, du ministère, peut être par sa naissance forcé de siéger dans la chambre des Lords. Le ministère anglais assiste aux séances du Parlement autant pour le diriger que pour accepter son contrôle ; en menaçant de démissionner, sans parler de son influence, il met la majorité dans l'alternative ou de se rendre ou de désavouer ses chefs, il étouffe les velléités d'indépendance,

Digitized by Google

il calme l'ardeur de l'opposition qu'un succès trop complet embarrasserait peut-être.

Chefs et directeurs de la majorité, les ministres exercent en fait un véritable monopole de l'initiative législative. Les bills que le Cabinet ne propose pas n'ont aucune chance de passer ; ils n'ont droit qu'à un jour par semaine, ils ne réuniront pas le *quorum* ; votés aux Communes, ils trouveront difficilement un Lord qui se charge d'attirer sur eux l'attention de la Chambre Haute, et celle-ci use souvent à leur égard de son droit de rejet. Venus de l'opposition, ils se heurteront à la résistance de la majorité ; et celle-ci laisse à ses chefs l'exercice de ses droits. En matière financière surtout, l'initiative parlementaire a été à peu près effacée par la coutume.

Les ministres subissent le contrôle des Chambres, principalement celui de la chambre des Communes. Tout ministère nouveau expose aux Chambres son programme. La session s'ouvre par un discours du Trône résumant l'état de la situation du royaume à l'intérieur et à l'extérieur et annonçant les projets du gouvernement. Chaque Chambre répond par une adresse qui approuve ou désapprouve ; la discussion de l'adresse permet à l'opposition de mesurer ses forces. Au cours de la session, les ministres ont à répondre aux questions qui leur sont adressées en très grand nombre, à communiquer au Parlement, spontanément ou sur demande, une foule de documents. Les Chambres enfin ont le droit d'enquête. Comme conclusion, elles peuvent voter des motions d'approbation ou de censure. Le Parlement anglais use très sobrement et très correctement de ses droits ; l'opposition elle-même, qui aura un jour le pouvoir, ne cherche pas à dénaturer dans un intérêt de parti les rapports du gouvernement et du Parlement.

Le contrôle des Chambres peut aboutir à la retraite du ministère, lorsque celui-ci a perdu la confiance de la chambre des Communes. Formule un peu vague et pour l'interprétation de laquelle la coutume fournit des précédents assez variés. Toutefois on peut dire que le ministère se retirera : 1° sur un vote exprès de défiance, la Chambre déclarant en propres termes, comme en 1841 et en 1859, que « les ministres de sa Majesté ne possèdent pas suffisamment la confiance de la chambre des Communes pour pouvoir faire adopter par elles les mesures

Digitized by Google

qu'ils croient nécessaires à l'intérêt public » ; 2° sur un vote de censure dirigé contre le ministère entier, ou même contre un seul ministre, si l'acte accompli par un seul relève de la politique générale du cabinet et a été tacitement ou expressément approuvé par tous : la solidarité ministérielle a fait en ces derniers temps des progrès sensibles ; 3° sur un échec à propos du vote sur une loi ; les ministres anglais, moins chatouilleux jadis que les ministres français, inclinent aujourd'hui à regarder le sort du cabinet comme engagé en des matières qui autrefois eussent paru indifférentes ; 4° à la suite d'élections générales donnant la majorité au parti adverse. Cet usage tout récent prévient la lutte inévitable entre les Communes qui représente la dernière volonté de la nation et le ministère qui vient d'être vaincu.

Cet exposé, si long et si incomplet cependant, ne me laisse pas la place d'étudier dans le ministre anglais le rôle purement administratif. Je dirai seulement que ce rôle est limité, d'un côté, par la responsabilité civile et pénale encourue par tous les fonctionnaires et par la compétence des cours de justice, la justice administrative étant inconnue en Angleterre ; d'un autre côté, par l'autonomie presque complète des institutions locales.

En résumé, à l'heure actuelle, les ministres anglais ont des attributions gouvernementales très étendues et des attributions administratives très restreintes ; ils ont annihilé ou à peu près le pouvoir royal auquel demeure encore, sinon un droit positif, du moins une haute influence ; leurs pouvoirs sont limités par une décentralisation très large. Théoriquement, ils sont nommés et révoqués par le chef de l'État au nom duquel ils agissent en apparence ; en réalité, ils exercent seuls le pouvoir exécutif comme représentants de la nation ou plus exactement du parti, conservateur ou libéral, qui possède actuellement la majorité dans la nation. Ils sont les chefs obéis et les directeurs docilement suivis de ce parti, soit dans la nation, soit dans les Chambres, et spécialement dans la Chambre élective, considérée comme plus réellement représentative.

Ils gardent le pouvoir tant qu'ils gardent la confiance du pays, c'est-à-dire tant que leur parti possède la majorité dans les Communes. Lorsque le vent tourne, ils quittent le pouvoir

Digitized by Google

ensemble et passent ensemble dans l'opposition. Celle-ci exerce très sérieusement son droit de critique ; mais elle sait qu'à son tour, elle occupera le ministère et elle se garde de diminuer ou d'enchaîner le pouvoir avant de le conquérir.

Il est aisé de concevoir combien ce régime est favorable en même temps à la liberté et au pouvoir, comment il garantit à la nation les moyens de se gouverner elle-même, comment il associe les pouvoirs sans les confondre, comment il permet aux mouvements qui se produisent dans l'opinion publique de se répercuter sans secousse, sans trouble, sans violence sur le gouvernement, comment il fait régner une harmonie perpétuelle entre la nation, les représentants et les gouvernants. On est porté à considérer ce régime comme le chef-d'œuvre de l'art politique, et d'en ériger les usages principaux en dogmes constitutionnels. C'est ce qu'on a fait souvent, et c'est à quoi je ne contredis pas formellement, mais sur quoi aussi je voudrais faire une ou deux remarques. La première est que ce régime est coutumier ; que la coutume a évolué plusieurs fois ; que tel ou tel usage est dû à des circonstances fortuites ou fâcheuses ; par exemple, si Georges Ier avait été moins ignorant de la langue anglaise, le roi ne serait peut-être pas devenu étranger aux conseils du cabinet. Ma seconde remarque ne fait guère que continuer la première : la coutume n'a probablement pas cessé d'évoluer ; le régime parlementaire anglais qui fonctionne sous nos yeux n'est pas celui qui fonctionnait au siècle dernier ; pourquoi se figerait-il aujourd'hui dans une forme immuable ? Les causes d'une transformation sont claires, je crois, et les prodromes assez nets. Les partis traditionnels sont en voie de dissolution. On est loin aujourd'hui des coteries whig et tory qui se partageaient un petit nombre d'électeurs ; les réformes électorales du XIXe siècle ont donné à l'Angleterre le suffrage universel ou peu s'en faut ; les masses nombreuses appelées à la vie politique ne peuvent se résigner à opter exclusivement entre deux programmes ; avec des millions de citoyens sont apparues des nuances sensibles, assez nettes pour constituer de nouveaux partis ; le radicalisme est né ; le parti ouvrier s'est constitué, et ce ne sont évidemment que les premiers résultats : d'autres suivront. Le suffrage universel a rendu plus difficile et plus précaire la direction d'un grand parti ; il la remettra

Digitized by Google

peut-être, la génération actuelle passée, à des hommes qui n'auront pas la même autorité, les mêmes talents, les mêmes traditions ; il aura lui aussi ses flatteurs. Les anciens partis eux-mêmes ont dû élargir et modifier leurs programmes pour se concilier les nouveaux électeurs ; de nouveaux intérêts ont surgi, donc de nouvelles causes de dissentiment. L'irritante question du *home-rule* a provoqué un groupement différent dans les partis. Je me demande, en un mot, si le régime actuel, né dans une société aristocratique et accommodé à un suffrage restreint, durera dans une société démocratique et s'accommodera du suffrage universel ; s'il ne devra pas se modifier pour s'adapter. Je me demande aussi s'il est légitime de parler à son occasion de dogmes et de principes.

A cette dernière question, il semble que la réponse soit fournie d'un côté par la constitution que se sont donnée les Anglais d'Amérique, d'un autre côté par les résultats produits par le régime parlementaire dans les pays qui l'ont emprunté à l'Angleterre.

L'Union américaine est un peu plus qu'une confédération : elle est un État. Mais sa compétence, déterminée par la Constitution, est assez restreinte ; les États particuliers ont gardé une autonomie étendue ; et on a pu dire du gouvernement fédéral « qu'il gouverne peu et n'administre presque pas ». Le rôle des ministres, pour ce motif seul, serait très différent de leur rôle dans les États européens. Ce n'est pas tout, ce n'est même pas le plus important. Les Américains, dans la rédaction de leur Constitution, prirent pour modèle les institutions anglaises, naturellement telles qu'elles existaient à la fin du XVIIIe siècle, en leur faisant subir les modifications exigées par le caractère fédéral et républicain de l'État et ses conditions particulières d'existence. Or, à la fin du XVIIIe siècle, les institutions anglaises réalisaient la séparation des pouvoirs ; le cabinet était encore l'agent du pouvoir royal et non une émanation des assemblées. Sans doute le germe du régime actuel y existait déjà, mais les contemporains, les Montesquieu et les Blackstone, ne l'y voyaient pas. La séparation des pouvoirs était aussi le principe essentiel des chartes coloniales calquées sur les institutions de la mère-patrie. Comment n'eût-il pas pénétré dans la Constitution fédérale ? D'un autre côté les Amé-

Digitized by Google

ricains n'avaient pas de défiance exagérée à l'encontre du pouvoir exécutif qu'ils faisaient élire par le peuple ; ils se défiaient tout autant des assemblées, se souvenant que les revendications coloniales avaient rencontré une très vive résistance chez les Communes et chez les Lords. Ils n'avaient, ils n'ont encore aucun fétichisme pour la Chambre populaire, d'abord parce que leur Sénat est, lui aussi, électif, ensuite et surtout parce que le Sénat garantit contre la tyrannie du nombre l'indépendance des États, à laquelle chaque citoyen attache le plus haut prix. De tout cela il est résulté que le Président jouit, dans les limites de sa compétence, d'une pleine liberté d'action, sous sa responsabilité ; qu'il a le libre choix de ses collaborateurs et que ceux-ci doivent rester étrangers aux Chambres ; que les ministres ne sont pas les directeurs, les chefs et les représentants de la majorité parlementaire, et réciproquement que les Chambres n'ont aucune influence sur leur carrière administrative. Il n'y a pas de premier ministre, il n'y a même pas de cabinet au sens anglais du mot ; les réunions convoquées par le Président n'ont pas pour but une décision commune ou même une délibération commune, mais une plus grande rapidité dans la consultation. En somme le cabinet américain n'est « qu'un groupe de chefs des départements exécutifs que leur maître, quoiqu'il les consulte ordinairement en particulier, est quelquefois heureux de réunir dans une salle pour converser avec eux sur la politique ». Le Président élu et responsable a gardé toute l'autorité exécutive ; les Ministres qui ne sont rien que par lui, qui sont responsables devant lui, qui n'ont rien à craindre ni à espérer des Chambres sont restés ses subordonnés. Les deux grands partis qui se divisent la nation luttent pour la conquête de la Présidence et non pour celle des ministères, que le Président distribuera à son gré, et généralement à des amis selon le *spoils system*. Il est vrai que le Sénat est appelé à ratifier les choix du Président, mais il est très rare qu'il les combatte. Et ainsi, aux États-Unis, ce qui caractérise le pouvoir ministériel, c'est son étroite subordination au chef de l'État, le manque d'initiative et de responsabilité, l'indépendance et l'impuissance à l'égard des Chambres.

Les Chambres ont pourtant le droit de contrôler les actes du pouvoir exécutif et même de le mettre en accusation et de le

Digitized by Google

juger ; mais ceci ne touche guère les ministres, abrités le plus souvent sous la responsabilité présidentielle.

Au reste la séparation des pouvoirs n'est pas telle que la Constitution ne reconnaisse au Président, sinon le droit de sanction, tombé en désuétude en Angleterre dès la fin du XVIIIe siècle, du moins le droit de réclamer une seconde délibération qui ne peut confirmer le vote précédent qu'à la majorité de deux tiers des voix dans chaque Chambre. Droit précieux pour un Président dont les représentants n'ont pu élever la voix devant les Assemblées pendant la discussion de la loi.

La coutume fournit au Gouvernement d'autres moyens d'intervenir dans l'élaboration des lois. Le projet qu'il ne peut déposer en personne sera déposé par un ami. S'ils ne peuvent entrer et parler dans les Chambres, les ministres ont accès dans les comités permanents qui préparent le travail législatif et qui en définitive décident réellement sur le sort des lois en discussion. Il y a ainsi un ensemble d'usages qui assurent au gouvernement une certaine influence sur l'exercice du pouvoir législatif. Seules les matières budgétaires échappent presque complètement à l'influence présidentielle.

Les institutions américaines forment avec les institutions anglaises un contraste à peu près parfait. Celles-là pourtant imitaient celles-ci. Ce sont deux branches issues du même tronc, et dont l'évolution respective a été si diversement influencée qu'elles semblent appartenir à des arbres d'espèces différentes. Le contraste est d'autant plus frappant que les deux peuples sont issus l'un de l'autre, qu'ils ont à un égal degré l'amour des mêmes libertés, qu'ils poursuivent par des moyens différents un but semblable, qu'ils ne sont pas séparés par des principes religieux ou sociaux radicalement opposés. D'autres influences ont agi. Une au moins est de nature juridique, et si je ne veux pas l'exagérer, je ne veux pas l'omettre : la Constitution américaine est écrite, elle a moins de plasticité que les usages anglais, l'attachement reconnaissant que les Américains lui ont voué la garantit contre des modifications hâtives. J'ajouterai aussi que la forme fédérative et républicaine implique une organisation que n'accepterait pas un État unitaire et monarchique qui voudrait en même temps être libéral. Le prin-

Digitized by Google

cipal sans doute c'est que les États-Unis, émancipés de la domination anglaise, ont voulu vivre d'une vie propre ; ils ont détourné leur attention de l'Europe, et l'ont concentrée sur eux-mêmes ; l'énorme étendue de leur territoire, sa situation sur les deux Océans, la fertilité d'un sol vierge, la nécessité de créer presque de toutes pièces un outillage industriel formidable, ouvraient une carrière indéfinie à une activité que les institutions assuraient d'une liberté entière. Désintéressés des affaires européennes et décidés à repousser toute intervention de l'Europe, ils se sont développés à l'écart du reste du monde. De là la forte originalité de leurs institutions.

Elle ne sont cependant pas immobiles. Sous l'abri d'une Constitution presque intacte, elles subissent plus lentement l'action du temps ; elles évoluent elles aussi. Sans parler des coutumes récentes auxquelles j'ai fait allusion, le *spoils system*, qui oblige le nouveau président à déposséder les fonctionnaires appartenant au parti vaincu pour investir ses partisans, a déjà quelque influence sur le choix des ministres ; le parti exigera peut-être un jour du président, qui n'est pas toujours son chef réel, la nomination de tels et tels qui restreindront l'autorité présidentielle. Pour franchir le dernier pas, pour associer au pouvoir exécutif la majorité parlementaire, il faudra toucher au texte constitutionnel, mais qui sait si on reculera toujours devant cette hardiesse ? Il faudra aussi que le Sénat perde dans l'opinion publique la haute influence dont il jouit, et cela n'est pas impossible si on considère que la valeur moyenne des sénateurs est plutôt en baisse qu'en hausse. Je note aussi que les partis harassent le Président de sollicitations et de recommandations, et que les sénateurs et députés se montrent dans cette pratique les plus ardents ; n'est-ce pas l'occasion de marchés et de transactions, le moyen de nouer entre la Chambre et l'Exécutif des rapports inconstitutionnels, occultes, très étroits et très forts ? Non seulement les partis anciens se subdivisent en groupes nombreux qui gênent la liberté du Président obligé de se concilier leur faveur, mais encore l'antique division en républicains et démocrates, fondée sur une opposition d'intérêts et de tempéraments entre le Nord et le Sud, s'est altérée sous l'influence d'intérêts nouveaux ou récemment grossis, et de nouveaux partis ont essayé de se

Digitized by Google

constituer à côté des premiers. La barrière économique et intellectuelle que les États-Unis ont élevée autour d'eux n'est pas éternelle. Leurs vaisseaux ont été vus à côté des flottes européennes. Leurs intérêts ont été tantôt alliés, tantôt opposés à ceux de l'Europe ou de certaines puissances européennes. Leurs universités étudient avec intérêt les institutions constitutionnelles de l'Europe. Qui oserait dire que les institutions américaines ne se rapprocheront pas un jour du régime parlementaire ?

L'Amérique en ce cas ne serait pas la première conquête du régime parlementaire. Si l'on excepte les monarchies absolues, comme la Turquie et la Russie, où les ministres ne sont que les agents du souverain, le régime parlementaire règne à peu près dans tous les États Européens. Une importante exception subsiste, ou pour mieux dire, un groupe d'exceptions : l'Empire allemand et les États qui le composent. En Allemagne, l'idée unitaire a fait quelque tort, comme il était naturel, à l'idée libérale. Les Allemands, malgré le suffrage universel et les triomphes socialistes, semblent savourer les victoires de 1866 et 1870, se complaire dans les résultats acquis et, pour le surplus, pour la liberté particulièrement, faire crédit à l'Empereur et aux autres souverains. Cet état d'esprit peut durer longtemps. Guillaume Ier disait et croyait que le peuple allemand était en cette fin de siècle l'exécuteur des volontés divines : c'est un noble rôle pour une nation et qui la rend peu exigeante pour le reste. Guillaume II a encouragé la tendance mystique et accentué la tendance autoritaire. Les réclamations pour un ministère homogène et responsable ont échoué devant la résistance très nette de l'empereur et du chancelier, et elles ne paraissent pas avoir ému l'opinion publique. L'Empire à ce point de vue s'est modelé sur la Prusse, la puissance impériale est au fond identique à la puissance royale prussienne. Le chancelier et ses collaborateurs se déclarent encore les serviteurs et non les tuteurs de leur maître.

Les autres monarchies pratiquent le régime parlementaire, avec des variantes souvent considérables. En général le rôle du roi y est encore assez important, plus important sûrement qu'en Angleterre ; les Chambres de leur côté manifestent plus d'indépendance à l'égard des ministres ; et la Chambre Haute, sou-

Digitized by Google

vent élective, ne se résigne pas toujours au rôle effacée de la Chambre des Lords. En général aussi les institutions locales sont moins largement décentralisées qu'en Angleterre, et les attributions des ministres, qui sont celles de l'État, sont du côté administratif singulièrement plus étendues. La Belgique est probablement le pays dont les usages se rapprochent le plus des usages anglais ; on y trouve notamment deux grands partis politiques bien organisés. Il est vrai que les principes en sont plutôt religieux, et que la récente réforme constitutionnelle a révélé l'existence, l'organisation et la force du parti socialiste. En Italie, le défaut d'organisation des partis a faussé le régime parlementaire dans son essence en laissant la place aux coalitions de personnes ou d'intérêts qui s'effondrent comme elles se forment, au gré des circonstances.

C'est, hélas ! à peu près de la même façon que les choses se passent en France.

La Révolution de 1789, influencée par son ressentiment contre l'Ancien Régime sous lequel les ministres du roi absolu étaient tout puissants et irresponsables au regard de la nation, par l'enseignement de Rousseau, par l'exemple des Américains et même des Anglais, débuta par la séparation des pouvoirs. Elle entendait le principe à sa façon ; elle s'est attachée moins à isoler le pouvoir exécutif qu'à le dépouiller en lui enlevant le plus d'attributions possible et en lui refusant le contrôle effectif sur les administrations locales ; elle a asservi le roi en lui imposant le renvoi et la nomination des ministres ; elle traitait ceux-ci généralement en suspects et souvent en valets. Le pouvoir absolu n'avait pas disparu : il avait passé du roi à l'Assemblée ; il alla bientôt à l'Empereur. La tradition de l'Ancien Régime était plus forte que les principes proclamés et les bonnes volontés. La Charte de 1814 ouvrit un ère nouvelle ; elle n'accordait la prépondérance à aucun des pouvoirs qu'elle organisait ; elle laissait au roi le choix des ministres, mais le concours des Chambres leur était aussi nécessaire que l'approbation royale, et la Chambre élective ayant plus de vitalité que l'autre, se trouva profiter et sut habilement se servir des circonstances. En fait, le roi est obligé, pour nommer ou renvoyer les ministres, de tenir compte de leur situation parlementaire. Ce premier point acquis est considérable. La Chambre

Digitized by Google

élective, qui est le véritable vainqueur de 1830, renversera successivement plusieurs cabinets. C'est en 1840 seulement que se constitue un cabinet homogène, appuyé sur une majorité compacte et fidèle qui le suit pendant plusieurs années. Cette majorité tardive n'existait d'ailleurs que dans le Parlement, elle n'avait aucune base dans le pays ni dans le corps électoral ; elle n'avait pas de programme, à peine un chef ; l'opposition qui la combattait avait moins de cohésion encore. Les conditions essentielles du régime parlementaire manquaient. Le roi, en dépit de la formule que Thiers essayait de faire admettre, et dont il éprouva lui-même l'inexactitude, ne se résignait pas à régner ; il se mêlait du gouvernement.

Tout imparfait que fût ce régime, il devait avoir des mérites, puisque son rétablissement est réclamé, sous le Second Empire, par les libéraux de toutes nuances, et puisque, en 1875, on a voulu indubitablement l'organiser. En réalité on posait un problème nouveau plutôt qu'on ne résolvait le problème traditionnel des rapports à établir entre les ministres d'un côté, le chef de l'État et les Chambres de l'autre. Ce problème nouveau c'était l'adaptation du régime parlementaire à la forme républicaine. L'adaptation était-elle possible ? Il était permis d'en douter, et plusieurs doutent encore qu'elle le soit. L'expérience acquise montrait que les États républicains ne l'avaient jamais tentée. La raison semblait indiquer que le régime parlementaire a pour but d'assurer à la nation le bienfait d'une royauté héréditaire et en même temps la direction effective, par des représentants, de ses destinées, que l'irresponsabilité du chef de l'État, qui conduit à la responsabilité ministérielle, découle elle-même de l'hérédité, et que le gouvernement républicain répugne aux conséquénces comme au principe même.

Il ne me semble pas pourtant que les obstacles que le fonctionnement du régime parlementaire a rencontrés dans notre pays tiennent à la forme du gouvernement. J'accorderai, si on veut, que l'élection présidentielle ouvre un problème que l'hérédité esquive ; que le choix d'un Président est fort délicat, parce que, s'il faut à la tête de l'État un homme éminent et populaire, il peut être dangereux de priver le parti triomphant de son chef en installant celui-ci au-dessus des partis ; que l'impartialité, requise dans le chef de l'État, au lendemain d'une

Digitized by Google

élection qui a été une lutte, n'est pas entièrement garantie. N'allons pas plus loin. Les qualités que réclame le rôle présidentiel ne sont pas celles d'un chef de parti ; à celui-ci le pouvoir ministériel avec ses luttes. Quel est donc le parti qui ne trouverait pas dans ses rangs, outre le chef ardent qui dirige la bataille, l'homme prudent et froid qui saura, au fauteuil présidentiel, oublier les personnes et penser à la France ? Soyons justes ; c'est bien ainsi que depuis vingt ans le pouvoir présidentiel a été généralement conçu et exercé.

L'obstacle est ailleurs : dans l'absence de partis politiques. Là est le vice radical de nos institutions contemporaines, et un roi héréditaire n'y changerait rien. Des groupes, certes, il n'en manque pas, et des grands et des petits, et des timides et des remuants, et des politiques et des spéciaux : et il y en a trop, et le lien qui les constitue, c'est celui des affinités électives, ou celui des intérêts économiques, ou des revendications sociales, ou d'un radicalisme indécis, ou d'une modération plus vague encore, ou bien c'est le désir de jouer un rôle particulier sur la scène politique aux multiples personnages. Ni dans le Parlement ni dans le pays, on ne voit ces grandes associations, comme l'Angleterre, les États-Unis, la Belgique, l'Espagne même et la Grèce, en connaissent, qui ont un programme commun, des chefs avoués auxquels elles obéissent, qui vont aux élections en rangs serrés et rallient alternativement l'appoint des hésitants et des indépendants, qui instruisent et guident les citoyens, qui se succèdent au pouvoir, et qui, représentant deux tendances opposées, rythment en quelque sorte la vie nationale. Considérez le Président au lendemain d'une crise ministérielle. S'il veut suivre les usages du régime parlementaire, il doit remettre le ministère au chef de la majorité triomphante. Or cette majorité n'a pas de chef, ou, ce qui revient au même, elle en a trop ; elle n'est pas un parti, pas même une coterie, elle est une coalition, un amalgame d'éléments hétérogènes, qui se sont unis pour détruire et qui ne consentent pas à rester unis pour diriger, dont l'alliance temporaire n'a pas pour motif la conquête du pouvoir, mais seulement la dépossession des ministres en place. Il faut pourtant un ministère, à tout prix. Le Président, dont le rôle est alors singulièrement difficile, recherche, non pas les chefs d'une majorité inexistante,

Digitized by Google

mais les hommes qui ont quelque chance d'éviter pendant quelque temps un accident semblable à celui qui vient d'arriver. Il sera parfois conduit à penser que la Chambre se repent de sa vivacité et que le ministère tombé doit garder le pouvoir ; ou bien que la Chambre se tiendra pour satisfaite avec la retraite d'un, deux ou trois ministres, et alors le nouveau cabinet comprend, avec des membres nouveaux, plusieurs anciens. Cela, le régime parlementaire ? la responsabilité ministérielle ? le gouvernement de cabinet ? l'exercice du pouvoir par les chefs de la majorité au nom de la nation ? Jamais ! C'est par un incroyable abus des mots que cette pratique bizarre a pu usurper le nom du régime parlementaire.

Les ministres ainsi choisis ne peuvent prétendre au nom de Gouvernement. Ils accomplissent les formalités, les gestes du gouvernement : ils nomment des fonctionnaires, règlent des affaires, prononcent des discours. Ils ne gouvernent pas, si par gouverner, on entend diriger la nation vers un but connu. Ils n'ont ni programme, ni parti, ni opposition. La Chambre, qui a d'ailleurs outré ses prétentions au préjudice du Sénat, ressemble à un spectateur blasé et capricieux qui exige le remplacement des artistes dont il est fatigué, et ne déteste pas revoir de temps en temps les anciennes figures.

Pour durer, le ministère devra garder, non pas la confiance de la nation exprimée par une majorité stable, mais la faveur mobile d'un groupe de groupes ; pour se la concilier, il devra, non seulement accorder aux chefs de groupes des masses de faveurs administratives, mais encore les appeler, ou le plus grand nombre possible d'entre eux, dans son sein. Comme chacun d'eux arrive avec ses idées propres, qu'il veut bien sacrifier en considération du pouvoir à la condition que les autres s'imposent le même sacrifice, le programme du cabinet ne peut pas exister, et le gouvernement ne peut pas prendre en main la direction des Chambres. Les députés abandonnés à eux-mêmes se laissent aller à des votes regrettables ; ils commencent à régenter les ministres : ceux-ci, par crainte d'un vote hostile, cèdent, obéissent. Et le gouvernement parlementaire est renversé la tête en bas et les pieds en l'air, les Chambres gouvernent au lieu d'aider et de contrôler les ministres ; tous les pouvoirs sont confondus, et l'on voit se dresser le fantôme

Digitized by Google

d'une Convention, moins pourtant l'audace énergique et les redoutables talents.

Je sais bien que la faute n'est pas seulement aux hommes ; que les circonstances, au sein desquelles s'est fondée la Constitution de 1875, étaient réellement difficiles. Il a fallu, vaille que vaille, improviser une majorité et une opposition. Celle-ci s'est formée des représentants des régimes monarchiques déchus ; elle n'était rien que antirépublicaine, sans caractère positif. Si la nation lui avait remis le pouvoir, elle eût tenté de renverser la République, ce sur quoi elle était d'accord, et d'y subsistuer une monarchie, sur le nom et le titulaire de laquelle elle était divisée. Son rôle n'a pas été la critique du gouvernement en vue de la conquête du pouvoir ; elle a cherché seulement à rendre impossible le fonctionnement régulier des institutions républicaines.

La majorité avait un mot de ralliement : la République. Un mot peut suffire pour les temps de lutte ; mais on n'a pas tardé à reconnaître qu'il peut y avoir beaucoup de républiques différentes, qu'un cri de guerre n'est pas un programme, et lorsque les divers bataillons républicains ont lu les inscriptions que portaient leurs drapeaux, ils ont constaté qu'elles ne pouvaient pas se ramener à des formules identiques. Les deux instincts fondamentaux de l'humanité, l'instinct conservateur et l'instinct progressiste, se sont reconnus et dénoncés.

Nous sommes à cette heure grave. L'opposition anticonstitutionnelle paraît définitivement vaincue. La religion catholique, engagée dans les anciens partis s'en sépare et demande une place dans le parti modéré ou conservateur. Les socialistes à leur tour sont entrés dans la lice électorale et se résignent aux moyens constitutionnels. Si jamais il doit se fonder dans la République les deux grands partis sans lesquels le régime parlementaire est impossible, c'est maintenant que cet évènement décisif se produira. Est-ce une illusion ? Il semble que le mouvement se dessine. A coup sûr la constitution, au mois de novembre 1895, d'un cabinet purement radical est un fait notable. Son remplacement par un ministère exclusivement modéré en est un autre. La fameuse *concentration* semble avoir vécu. Ainsi se fera peu à peu l'entrée de la France dans le véritable régime parlementaire. Ce résultat, à tout prendre,

Digitized by Google

est dans l'intérêt de tous les partis, sans parler du pays lui-même. Pour l'obtenir, ce ne sera pas trop, je le crains, de l'intelligence et du dévouement de tous.

FÉLIX MOREAU, (1)

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille
(Faculté de Droit d'Aix).

(1) MOREAU (Félix), né à Bordeaux, le 2 novembre 1859. Agrégé des Facultés de droit, le 23 novembre 1885. Professeur de droit public et constitutionnel à la Faculté de droit d'Aix, le 30 juin 1894.

Principaux ouvrages : *Effets internationaux des jugements* (1883) ; — *Précis élémentaire de droit constitutionnel* (3e édition, 1896).

Collaboration à la *Revue du droit public et de la Science politique*, à la *Revue politique et parlementaire*, à la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, à la *Revue des études grecques*, à la *Revue internationale de l'enseignement*.

(LA RÉDACTION).

Digitized by Google

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE [1]

Sommaire. — Le renouvellement du privilège de la Banque de France. — La crise du billon étranger. — La suppression des rentes départementales. — L'élection présidentielle aux Etats-Unis et les finances américaines. — La réforme de la législation des bourses dans divers pays. — Le renouvellement du compromis austro-hongrois. — Les finances et les réformes fiscales en Espagne. — Les tentatives de réformes financières en Turquie. — La commission de la dette égyptienne.

Le renouvellement du privilège de la banque de France. — A peine le texte du projet de loi sur le renouvellement du privilège de la Banque était-il rendu public, qu'une hausse très sensible se produisait sur le cours des actions de la Banque. On en cherche vainement la raison. Etait-ce à cause de la certitude, désormais acquise, que le gouvernement ne rêvait pas la suppression du privilège ? A vrai dire, personne n'a jamais douté de ses intentions ni de celles des gouvernements qui l'ont précédé, à cet égard ; le principe du privilège sera mis en question devant la Chambre par quelques députés socialistes soucieux de rester fidèles à leurs doctrines, mais il n'y a aucun doute que ces objections ne soient repoussées. Etait-ce à raison d'une augmentation de dividende que le projet de loi pouvait faire espérer aux actionnaires de la Banque ? Il faudrait pousser la naïveté un peu loin pour compter sur la réalisation d'une pareille chimère. La réalité est que, tel qu'il est, le projet compromet pour longtemps les bénéfices de la Banque ; on doit supposer que son gouverneur et les membres de son conseil d'administration ont été forcés par les circonstances à consentir tous les sacrifices que le projet leur impose, et qu'ils auraient craint, en les refusant, de voir le privilège leur échapper pour l'avenir ; cependant il est difficile de contester que ces sacrifices — très supérieurs à ceux que consentait la Banque dans le projet Rouvier présenté à la Chambre en 1892 et devenu caduc par l'expiration de ses pouvoirs, bien que la prospérité de la Banque, depuis cette époque, ait été loin de s'accroître, — ne

(1) L'importance exceptionnelle prise par les questions d'ordre fiscal et financier nous a décidés à rendre beaucoup plus fréquentes les chroniques qui leur sont consacrées. Notre collaborateur M. A. Wahl, qui a bien voulu accepter de remplacer le regretté H. St-Marc, nous fait espérer une chronique pour chaque numéro de la *Revue*. Nos lecteurs ne pourront que s'en féliciter (La Rédaction).

Digitized by Google

doivent être pour elle très onéreux. Et il était évident à l'avance que les charges de la Banque seraient encore augmentées par la commission de la Chambre et par la Chambre elle-même, justement désireuses de manifester leur souci des intérêts généraux ; et la commission, en effet, n'a, pas failli à la mission qu'elle s'est donnée. Mais nous pourrons faire sur l'étendue des sacrifices de la Banque une appréciation plus fondée, quand nous aurons étudié en détail les dispositions du projet de loi et que nous les aurons comparées à celles des lois de renouvellement antérieures.

On sait que le privilège accordé pour trente ans à la Banque de France par la loi du 9 juin 1857 expirera le 31 déc. 1897. Il est donc grandement temps qu'on songe à le renouveler, pour éviter qu'il ne se continue, après son expiration, par tacite reconduction, au détriment des modifications que l'Etat, dans son intérêt, veut y apporter. Jamais, jusqu'à présent, une telle loi de renouvellement n'avait été rendue si peu de temps avant l'expiration du contrat périodique. La loi du 24 germinal an XI conféra à la Banque de France un privilège d'émission pour quinze ans à partir du 1er vend. an XIII, c'est-à-dire jusqu'au 22 sept. 1818; la loi du 22 avril 1806 le prorogea pour vingt-cinq ans, c'est-à-dire jusqu'au 22 sept 1843 ; celle du 30 juin 1840 en porta la fin au 31 déc. 1867; celle du 9 juin 1857 le prorogea pendant trente ans ; on a vivement reproché aux gouvernements qui se sont succédé depuis quelques années et aux Chambres leur négligence à s'inquiéter des conditions du renouvellement ; on a exprimé la crainte que ce retard ne forçât l'Etat à passer sous les fourches caudines de la Banque et à accepter un accord défavorable pour lui; l'évènement a prouvé qu'au contraire le retard devait porter préjudice aux actionnaires de la Banque, et aggraver ses charges vis-à-vis de l'Etat, charges augmentées déjà progressivevement par les lois antérieures.

Les solutions données, soit par le projet de loi, soit par la liste des engagements de la Banque jointe au projet, ou ajoutées lors de la discussion dans le sein de la commission spéciale nommée par la Chambre sont les suivantes :

1. *Le principe du renouvellement.* — Ce principe, nous l'avons dit, n'est pas sérieusement contesté, personne, dans la commission, ne l'a mis en discussion. Il ne semble pas que personne, à la Chambre, doive davantage, demander la suppression de tout privilège, c'est-à-dire l'émission libre des billets de banque ; le pays est habitué à l'unité en matière d'émission de billets de banque, il serait dangereux de l'obliger à contrôler la valeur des billets émis librement par différentes banques. La pluralité des banques privilégiées ne sera pas soutenue davantage : elle nuirait aux intérêts de l'Etat en lui enlevant le droit de chercher auprès d'un établissement puissant, dont les ressources sont considérables, un appui financier, tant permanent qu'accidentel. Le système de la Banque d'Etat sera seul soutenu par les députés socialistes qui, déjà en 1892, demandaient la nationalisation de la Banque de France, comme ils demandent celle des mines et des chemins de fer. L'avantage que leur paraît avoir la banque d'Etat est de faire bénéficier le budget des sommes actuellement attribuées aux actionnaires sous

Digitized by Google

forme de dividendes ; il sont insensibles aux inconvénients de ce système : tentations trop fortes pour l'Etat de s'emparer sous des prétextes quelconques, dès que ses besoins l'exigent, des sommes qui constituent l'encaisse de la Banque et servent de garantie au remboursement de la monnaie fiduciaire ; tentation pour l'Etat d'étendre indéfiniment l'émission des billets de banque et d'en revenir ainsi au système des assignats ; défiance du public vis-à-vis de la Banque, à raison même du danger qui vient d'être indiqué; multiplication des fonctionnaires et des frais de toute nature; disparition des impôts énormes que la Banque paye à l'Etat. Dire, comme le font les partisans de la Banque d'Etat, qu'elle sera constituée assez fortement pour qu'un abus de pouvoir soit impossible de la part du gouvernement, c'est se payer de mots, car l'histoire montre qu'ils ne sait même pas toujours résister à la tentation de dépouiller une Banque d'émission entièrement indépendante de lui ; invoquer l'exemple de l'Allemagne, c'est se tromper grossièrement, car la Banque de l'Empire est une société par actions, sur laquelle l'Etat a simplement un droit d'achat subordonné a d'importantes restrictions ; l'Etat la dirige par ses fonctionnaires comme il dirige la Banque de France par les agents qu'il désigne avec des pouvoirs plus larges, il est vrai, sous le contrôle et la surveillance des actionnaires ; or, ce sont précisément les actionnaires de la Banque de France que les socialistes veulent supprimer. La vérité est que la Banque d'Etat, dans la pensée du parti socialiste, aurait pour principal objet de consentir des prêts, sans garanties, aux ouvriers et aux agriculteurs, c'est-à-dire de ruiner rapidement les finances de l'Etat.

2. *La durée du renouvellement.* — Le projet du gouvernement proroge le privilège pendant vingt-trois ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 déc. 1920; ce n'est pas une durée trop longue ; la commission, cependant, a décidé que le traité pourrait prendre fin ou être modifié après un délai de quinze ans, s'il était dénoncé par une loi un an avant l'expiration de ce délai. Cette solution ne peut avoir que des avantages pour l'Etat, qui saura en tirer parti, si les circonstances sont favorables, et obtenir après quinze ans, de nouveaux avantages. On pouvait se demander si la Banque serait disposée à accepter cette modification au projet : obligée à des dépenses immédiates, — la création de succursales — elle devait attacher une grande importance à l'octroi d'un privilège assez long pour qu'elle pût en partie rentrer dans ses déboursés. Peut-être, en tout cas, demanderait-elle que le droit de dénoncer le traité lui fût accordé aussi bien qu'à l'Etat ; c'est le système anglais. Elle n'a rien fait de tout cela, et a accepté la proposition de la commission. La solution admise par la commission est empruntée à la loi du 30 juin 1843, qui, prorogeant le privilège du 22 septembre 1843 au 31 déc. 1867, décide qu'il pourra prendre fin ou être modifié le 31 déc. 1855, « s'il en est ainsi ordonné par une loi votée dans l'une des deux sessions qui précéderont cette époque ». Mais la prolongation consentie en 1840 était à peu près gratuite pour la Banque ; on comprend que l'Etat ait pu, sans soulever aucune objection de la part de cette dernière, se réserver de mettre prématurément fin au privilège. Les circonstances sont loin d'être les mêmes aujourd'hui.

Digitized by Google

3. *L'escompte du papier agricole; le crédit agricole et la représentation des intérêts agricoles.* — L'art. 9, 1° des statuts fondamentaux de la Banque de France, établis par le décret du 16 janv. 1808 donne, à la Banque la mission d'« escompter, à toutes personnes, des lettres de change et autre effets de commerce à ordre, à des échéances déterminées qui ne pourront excéder trois mois, et souscrits par des commerçants et autres personnes notoirement solvables ».

Le projet complétait cette disposition en obligeant la Banque « à escompter dans les mêmes conditions, les lettres de change et autres effets de commerce à ordre qui seront présentés par des associations syndicales, agricoles et autres, notoirement solvables ».

Pour la Banque, cette disposition n'avait aucun inconvénient, puisque la Banque restait juge de la solvabilité des associations syndicales, — qui comprennent les syndicats professionnels, -- quoique la mesure fût surtout proposée dans l'intérêt de l'agriculture ; elle pouvait même trouver dans l'application du droit que lui accordait le projet une nouvelle source de bénéfices ; elle accepte d'ailleurs déjà, en pratique, le papier agricole dans les conditions où elle accepte le papier commercial. Mais quant aux agriculteurs et aux syndiqués, on ne voit pas quel profit ils pouvaient tirer de la mesure proposée par le gouvernement. D'une part la Banque ne peut recevoir les effets à l'escompte que s'ils sont garantis par trois signatures au moins de personnes notoirement solvables (statuts de 1808, art. 11), et, dans ces conditions, les associations syndicales trouveront facilement, en dehors de la Banque, un établissement de crédit qui recevra leurs effets à l'escompte, tous les banquiers consentant à escompter les effets garantis par la signature de deux personnes solvables. D'autre part un petit nombre seulement de cultivateurs sont affiliés aux associations syndicales. Enfin le maximum de trois mois, exigé pour l'échéance des effets soumis à l'escompte, s'il est, en général, suffisant pour des commerçants, est loin de l'être pour des agriculteurs : c'est au moment des travaux, c'est-à-dire en automne, qu'ils ont besoin d'argent, c'est au plus tôt lors de la récolte, c'est-à-dire dans l'été suivant, qu'ils seront en mesure de rembourser ceux qui leur auront consenti des avances ; il faut d'ailleurs ajouter que le Conseil général de la Banque peut limiter à une durée moindre le terme maximum de l'échéance des effets soumis à l'escompte (statuts de 1808, art. 35). Elle peut aussi, il est vrai, consentir des renouvellements, mais elle ne saurait s'engager à le faire.

Ces objections sont graves. Quelques membres de la commission ont demandé que la Banque eût à accepter, dans les conditions fixées par le décret de 1808, le papier agricole à 180 jours ; d'autres voulaient même que le délai fût porté à neuf mois ou à un an. D'autre part, on demandait qu'elle dût accepter le papier agricole à deux signatures endossé par un syndicat agricole ; la signature du syndicat serait donc considérée comme double.

Cette dernière mesure n'aurait pas fait courir de grands risques à la Banque : il n'y a rien d'exagéré à considérer comme une garantie supérieure à celle d'une signature ordinaire, la garantie d'une association syn-

Digitized by Google

dicale, ou d'un syndicat agricole solvable, à raison de la solidarité de ses membres ; d'un autre côté, la solvabilité d'un agriculteur, constatée au moment de l'escompte, a mille chances de se maintenir jusqu'à l'échéance de l'effet ; elle est moins exposée à disparaître que celle d'un commerçant.

En tous cas, on pourrait, comme dans les escomptes d'effets faits par les banques coloniales, tenir la cession de récoltes pendantes pour l'équivalent d'une signature.

Au contraire, l'escompte d'effets à échéance éloignée pouvait compromettre l'avenir de la Banque ; la Banque remplace par des billets de banque les sommes qu'elle paye aux porteurs des effets qu'elle escompte ; il faut que l'échéance de ces effets soit rapprochée, parce que, les billets de banque étant remboursables à vue, les rentrées de la Banque doivent être rapides.

Il serait même dangereux pour le crédit de la Banque que l'escompte du papier agricole à 90 jours se généralisât ; il faut à la Banque un débiteur dont les biens, faute de payement à l'échéance, soient facilement réalisables et, autant que possible, aient une valeur certaine ; or la valeur d'une récolte est incertaine et sa réalisation difficile.

Un exemple démontre surabondamment les inconvénients du système proposé par le projet ; c'est celui de la Banque d'Algérie, dont le crédit a été singulièrement atteint par l'effet des avances qu'elle avait faites à l'agriculture.

On a donc été amené à chercher une autre solution qui pût satisfaire les aspirations de l'agriculture et cette solution ne pouvait être autre que l'organisation, — tant de fois rêvée, projetée et discutée, — du crédit agricole. Tout le monde s'est trouvé, — bien entendu, — d'accord pour considérer cette organisation comme urgente : il faut que l'agriculteur trouve à emprunter sur la garantie de ses récoltes, comme le propriétaire trouve à emprunter sur la garantie de son immeuble. Mais ces prêts doivent-ils être consentis par la Banque, ou par un ou plusieurs établissements nouveaux ?

De ces deux solutions, la seconde l'a emporté : la première aurait compromis, bien plus encore que l'escompte des effets à long terme, le crédit et l'avenir de la Banque. On s'est borné, d'ailleurs, à un vote de principe ; l'organisation du crédit agricole n'a pas été réglée par la commission ; le ministre de l'agriculture a esquissé le plan suivant on créerait une banque centrale de crédit agricole ayant des syndicats locaux et des banques locales pour auxiliaires, ou bien plusieurs banques régionales ; l'agriculteur qui aurait besoin de fonds ferait endosser ses effets par un syndicat ou par une banque locale ; la banque centrale ou les banques régionales pourraient également prêter directement sur des récoltes. L'Etat leur fournirait une subvention consistant soit dans l'avance de 40 millions que, comme on le verra, la Banque de France consent à faire à l'Etat et qui serait versée (à titre de prêt sans intérêts évidemment) aux banques agricoles, soit dans une garantie annuelle d'intérêts (remboursable ?) D'autres ont parlé d'allouer au crédit agricole à la fois l'avance et, comme garantie d'intérêts, tout ou partie de la part annuelle accordée à l'Etat dans les bénéfices de la Banque.

Digitized by Google

La commission a admis sans difficulté cette nouvelle application du socialisme d'Etat ; elle a inséré dans le projet une disposition aux termes de laquelle « sont réservés et portés à un compte spécial, jusqu'à ce qu'une loi ait établi les conditions de création et de fonctionnement d'un ou plusieurs établissements de crédit agricole », l'avance que la Banque doit faire à l'Etat, et la part de bénéfice qu'elle doit allouer à ce dernier. Ce n'est pas à tort qu'on a appelé M. Méline le père de l'agriculture ; il a fait ressortir, dans la discussion, non sans un légitime sentiment d'orgueil, que depuis 25 ans, le budget de l'agriculture a passé de 3 à 15 millions ; ces 15 millions ne sont qu'une étape. Mais il n'en serait pas moins à désirer qu'on trouvât enfin la solution de la question du crédit agricole, solution vainement cherchée depuis soixante ans.

Signalons enfin, parmi les engagements de la Banque, celui de réserver, dans chaque succursale, une place d'administrateur à « un représentant des intérêts agricoles ». Les cultivateurs y verront une preuve de l'intérêt qu'on leur porte, et la Banque ne perdra ni ne gagnera rien à cette intervention d'autant plus bizarre que les opérations de la Banque n'ont rien à faire avec l'agriculture.

4. *La part de l'Etat sur les bénéfices.* — L'art. 3 du projet était ainsi conçu : « A partir du premier jour du semestre dans lequel la présente loi aura été promulguée, et jusques et y compris l'année 1920, la Banque versera à l'Etat, chaque année, et par semestre, une redevance égale au produit du huitième du taux de l'escompte par le chiffre de la circulation productive. Pour la fixation de cette redevance, la moyenne annuelle de la circulation productive sera calculée telle qu'elle est déterminée pour l'application de la loi du 13 juin 1878 (1). Le premier paiement semestriel sera exigible quinze jours après l'expiration du semestre dans lequel la loi aura été promulguée. Les autres paiements s'effectueront le 15 janvier et le 15 juillet de chaque année, le dernier devant avoir lieu le 15 janvier 1921 ».

Cette participation de l'Etat aux bénéfices de la Banque est une innovation heureuse pour lui. Le projet Rouvier stipulait une redevance fixe de 2.500.000 fr. ; le gouvernement actuel préfère une redevance proportionnelle aux bénéfices de la Banque, laquelle s'élèvera en moyenne, suppose-t-on, à trois millions ; elle aurait été plus élevée si l'on avait admis, avec un membre de la commission, que le huitième serait calculé non sur le taux de l'escompte, mais sur la moyenne du taux de toutes les opérations de la Banque.

Aussi bien pour l'Etat que pour la Banque, la redevance proportionnelle nous paraît préférable à une redevance fixe ; l'Etat, associé aux opérations de la Banque, profite de sa prospérité ; la Banque ne risque pas de voir la

(1) L'art. 2 de cette loi porte : « Les droits de timbre à la charge de la Banque de France qui sont perçus... sur la moyenne des billets au porteur ou à ordre en circulation pendant le cours de l'année, ne porteront à l'avenir que sur la quotité moyenne desdits billets, correspondant aux opérations productives et commerciales, telles que l'escompte, le prêt ou les avances ».

Digitized by Google

redevance absorber, dans les mauvaises années, une part trop grande de ses bénéfices. On a imputé cependant à la redevance proportionnelle l'inconvénient de donner à l'État un intérêt au relèvement du taux de l'escompte, lequel doit dépendre exclusivement de la raréfaction de la monnaie; nous ne croyons pas que pour augmenter ses profits, après tout très médiocres, l'Etat s'avise de troubler les relations de la Banque avec ses clients et de porter préjudice au commerce; s'il lui prenait la fantaisie de le faire, la Banque, libre de fixer le taux de l'escompte sans avoir à consulter l'Etat — l'Etat est ici plutôt à une sorte d'intéressé, semblable au commis intéressé des maisons de commerce, qu'un associé — n'écoutera pas ses avis. Et cela est suffisant pour que le public n'ait pas la tentation de rapporter à l'influence du gouvernement les fluctuations dans le taux de l'escompte.

La Commission a adopté un système mixte, qui ne lèsera certainement pas les intérêts de l'Etat: la répartition sera proportionnelle, mais avec un minimum que le gouvernement est chargé de fixer après accord avec la Banque. Cette dernière a accepté la modification, le minimum a été fixé à deux millions par an.

5. *Les avances de la Banque à l'Etat.* — La Banque a consenti à l'Etat diverses avances: l'une de 100 millions, faite en vertu de la loi du 9 juin 1857, sur le capital des actions nouvelles créées en vertu de cette loi, est représentée par 3 millions de rente 3 p. 100 qui sont devenus la propriété de la Banque; le projet n'y touche pas. En vertu d'un traité du 10 juin 1857, la Banque de France, à titre d'échange du versement qui lui est fait en compte courant des sommes disponibles du Trésor, a fait à l'Etat une avance permanente de 80 millions, réduite depuis à 60 millions, moyennant un intérêt de 3 p. 100. La convention du 19 mars 1878, approuvée par une loi du 1er juin 1878, oblige la Banque à faire à l'Etat une nouvelle avance permanente de 80 millions, moyennant un intérêt de 1 p. 100.

Le projet supprime ces intérêts et porte que, pendant la durée du privilège, la Banque ne pourra demander le remboursement du capital. En outre la Banque s'oblige à faire à l'Etat, pour toute la durée de son privilège « une nouvelle avance de 40 millions dont la réalisation sera subordonnée aux autorisations législatives à intervenir ». Le projet ajoute que la convention relative à cette avance est dispensée des droits de timbre et d'enregistrement, ce qui était inutile à dire, les prêts consentis à l'Etat échappant à toutes les taxes fiscales.

On ne peut guère critiquer, si l'on se place au point de vue du profit qu'en retire l'Etat, la suppression des intérêts des avances antérieures. Quant à la stipulation d'une nouvelle avance, elle gagnerait à disparaître du projet; l'Etat, dont le crédit est suffisant pour lui permettre de réaliser dans d'excellentes conditions tous les emprunts nécessaires, aurait dû garder intact pour les temps de crise l'appui que peut lui prêter la Banque. Et d'un autre côté, on devait craindre à l'avance que les 40 millions versés au Trésor ne fissent pas un long séjour dans ses caisses et fussent immédiatement dévorés par le robuste appétit des subventionnés habituels du budget; on a vu qu'en effet, il est dès à présent acquis que l'avance sera

Digitized by Google

consacrée toute entière au crédit agricole. Il aurait été plus simple et plus profitable à l'Etat que l'avance de 40 millions fût remplacée par d'autres charges imposées à la Banque.

En somme, la dette de l'Etat vis-à-vis de la Banque sera désormais de 180 millions et ne portera pas d'intérêts. On a vu là un danger pour la Banque, la dette de l'Etat absorbant, à peu de chose près, le capital de cette dernière, qui est de 182.500.000 fr. Ce rapprochement n'a cependant rien de redoutable, bien des sociétés immobilisent dans des entreprises ou dans des prêts leur capital tout entier ; la Banque a, en dehors de son capital, un moyen trop facile de se procurer des fonds, par l'émission de billets de Banque, pour que cette situation puisse faire naître un danger quelconque, autre que la diminution de ses bénéfices. Le compte-courant du Trésor à la Banque, lequel est considérable, les bons du Trésor fournis à la Banque en garantie de l'avance seront également propres à lui assurer les fonds nécessaires.

6. *L'aide prêtée par la Banque aux services publics.* — Le projet impose à la Banque les charges suivantes : elle payera gratuitement, concurremment avec les caisses publiques, pour le compte du Trésor, les coupons des rentes françaises et des valeurs du Trésor français, tant à Paris que dans ses succursales et bureaux auxiliaires ; elle ouvrira gratuitement ses guichets à l'émission des rentes françaises et valeurs du Trésor français; les comptables du Trésor pourront opérer, dans les bureaux auxiliaires comme dans les succursales, des versements ou des prélèvements au compte courant du Trésor ; la Banque devra faire opérer gratuitement, dans les villes rattachées, à toutes les échéances, le recouvrement des traites tirées sur les comptables du Trésor par d'autres comptables du Trésor ou des traites des redevables de revenus publics à l'ordre des comptables du Trésor.

Ces différentes obligations, qui nécessiteront pour la Banque la création d'un grand nombre d'agents nouveaux, sont très profitables au public et au Trésor, sans cependant procurer à ce dernier aucune économie. Il en aurait été autrement si l'on avait accepté la proposition faite par certains membres de la commission, — elle n'a, d'ailleurs, rien de nouveau, — et qui confiait à la Banque les services de la Trésorerie, supprimant ainsi les trésoriers-payeurs généraux des départements et les receveurs particuliers des finances des arrondissements.

A en croire le ministre des finances, l'économie ne représenterait que 900.000 fr. pour les trésoreries générales et 400.000 fr. pour les recettes particulières ; il faudrait, d'autre part, que la Banque créât des agents nouveaux qui lui coûteraient, d'après ses propres calculs, 700.000 fr. L'économie ne serait donc en réalité que de 600.000 fr. ; en outre, la Banque réclamerait une indemnité pour les risques nouveaux qu'elle assumerait, pour les frais d'installation des services, et cette indemnité dépasserait sans doute l'économie faite par le Trésor,

Le ministre ajoutait qu'on aboutirait à une complication de services, que « l'importance de la Banque, déjà grande, deviendrait exorbitante », que le Trésor perdrait le bénéfice de la responsabilité qui incombe aux

Digitized by Google

trésoriers-généraux et aux receveurs des finances pour les dilapidations des percepteurs.

Ces arguments ont fait impression sur la commission, qui s'est rangée à l'avis du ministre ; sont-ils déterminants ? On peut en douter. La création de services nouveaux qui, dans les succursales de la Banque, seraient chargés de centraliser les recettes des contributions directes, n'augmenterait pas plus, ce semble, l'importance de la Banque, que les autres rôles dont le projet la charge comme auxiliaire de l'Etat ; elle prêterait ses guichets aux versements des percepteurs, en y préposant des agents spéciaux, qui n'auraient à examiner que la régularité matérielle des écritures apportées devant eux ; on parle d'un traitement de 11.000 francs pour ces agents, auxquels on donne le titre de contrôleurs ; ce traitement paraît pouvoir être réduit. Quant au droit de contrôle et de surveillance qui appartient actuellement aux trésoriers-généraux sur les receveurs des finances et sur les percepteurs, aux receveurs des finances sur les percepteurs, serait-il difficile de le confier à un corps d'inspecteurs, peu nombreux comme ceux de toutes les régies financières, faiblement rétribués comme eux, et qui disposeraient pour cette vérification de tout leur temps, alors que les trésoriers-généraux et les receveurs des finances, obligés, en leur qualité d'agents de perception, de se tenir le plus possible dans leurs bureaux, exercent actuellement d'une manière très insuffisante leurs fonctions d'agents de contrôle ?

Il n'en faudrait peut-être pas davantage pour faire presque entièrement disparaître ces déficits de caisse dont les trésoriers-généraux et les receveurs des finances, dans le système en vigueur, sont responsables ; activement surveillés, les percepteurs n'auraient guère l'occasion de dilapider les deniers publics ; très rares dans les bureaux de recette des autres administrations financières, où les agents de contrôle s'acquittent consciencieusement de leur mission, les déficits ne seraient pas plus fréquents dans les bureaux de perception ; au surplus, quoiqu'aucune statistique n'ait été publiée sur ce point, il ne semble pas qu'ils soient très nombreux aujourd'hui. Et il existerait un autre moyen de les réduire, ce serait de modifier le recrutement, vraiment par trop abitraire, des percepteurs.

Quant au chiffre de 1.300.000 fr., qui, d'après le ministre, représenterait l'économie résultant de la suppression des trésoriers-généraux et des receveurs des finances, il paraît être singulièrement au-dessous de la réalité. Il suffit de jeter les yeux sur les budgets ou sur un *Annuaire des contributions directes* pour avoir une idée des émoluments considérables, souvent énormes, et quelquefois monstrueux, des agents (au nombre de plus de 400) qu'on pourrait supprimer ; le total dépasse 8 millions 500.000 fr. (1)

(1) Le projet de budget de 1897 prévoit :

Pour traitements fixes des receveurs généraux.....	1.405.000
Pour indemnités aux mêmes.....	4.040.000
Pour traitements fixes des receveurs des finances...	655.200
Pour indemnités aux mêmes.....	2.463.500
Total.....	8.563.700 fr.

Digitized by Google

et la création d'un corps d'inspecteurs, à raison même d'un par arrondissement, laisserait encore au Trésor un bénéfice de plusieurs millions, surtout si on ajoute qu'il abdiquerait en même temps la charge des pensions de retraite, — souvent égales au maximum de 6.000 fr., — qu'il sert à ces mêmes agents sortis de service.

La fusion des services de centralisation des recettes avec les services de la Banque pourrait donc s'opérer au grand profit de l'État sans aucun inconvénient pour la Banque. Celle-ci, sans doute, réclamerait une indemité ; mais l'esprit de concession dont elle a fait preuve dans ses négociations avec le ministre, donne la certitude que cette indemnité ne serait pas considérable ; et ne pourrait-on pas la payer au moyen de l'abandon par l'État d'une partie des bénéfices que lui assurent les clauses du projet relatives aux avances de la Banque? L'agriculture en souffrirait un peu, mais très peu ; et l'économie que la suppression de certains de ses rouages procurerait à l'État serait une économie nette. On opposait jusqu'à présent aux partisans de la centralisation des recettes entre les mains de la Banque la nécessité où se trouverait cette dernière de créer un grand nombre de succursales ; ainsi qu'on va le voir, cette objection perd désormais toute sa valeur.

7. *Billets non remboursés.* — Suivant l'art. 13 du projet, « la Banque de France versera au Trésor public, dans le mois qui suivra la promulgation de la présente loi, une somme représentant la valeur des billets de Banque de tous les anciens types, à impression noire, qui n'auront pas été présentés au remboursement. Ces billets seront, en conséquence, retranchés du montant de la circulation, le Trésor prenant à sa charge le remboursement desdits billets qui pourraient être ultérieurement présentés aux guichets de la Banque jusqu'à l'expiration de son privilège,ou tout au moins jusqu'à une prorogation nouvelle, si elle intervient avant 1920; la Banque restera en possession du montant des billets autres que ceux qui sont mentionnés au paragraphe précédent et dont le remboursement ne lui aura pas été demandé ».

On sait que, d'après la Cour de cassation (arrêt du 8 juil. 1867, Sir. 67, 1, 317), les billets de banque sont imprescriptibles ; mais si la Banque se trouve ainsi obligée de payer, à quelque époque que remonte leur émission, les billets présentés au remboursement, en fait, cependant, elle tire un profit très considérable des billets qui disparaissent ; non seulement elle n'est pas tenue de rembourser les billets perdus ou volés, mais ceux mêmes dont la destruction est démontrée ne donnent pas lieu au remboursement ; telle est, du moins, la solution donnée par la Cour de cassation (arrêt précité) avant que le décret du 15 janv. 1868 et la loi du 3 avril 1880 l'eussent législativement consacrée pour les billets émis par la Banque d'Algérie. « Aucune action, disent-ils, ne peut lui être intentée en cas de perte ou de destruction par quelque cause que ce soit ». On estime que le bénéfice de cette législation et de cette jurisprudence se chiffre actuellement, pour la Banque de France, en ce qui concerne les billets des anciens types, visés par le projet, à 7 millions; c'est à l'État que cette somme est gratuitement attribuée. — Provisoirement, le projet maintient à la Banque le profit des bil-

Digitized by Google

lets des nouveaux types non remboursés ; mais les termes mêmes du projet indiquent que ce n'est là qu'un dépôt laissé par l'État entre les mains de la Banque ; on le lui fera évidemment restituer lors du renouvellement du privilège. L'État ne pourra-t-il pas même tirer argument des expressions employés par le projet pour soutenir que, dans le cas d'expiration du privilège et à défaut de renouvellement, il aura le droit d'exiger pour tous les billets émis, le bénéfice qui lui est dès à présent accordé pour les billets des anciens types ?

8. *Trébuchage et transport des monnaies.* — L'art. 14 du projet oblige la Banque à trébucher, dans les encaisses de ses succursales et bureaux auxiliaires et de transporter, à ses frais, à l'Hôtel des Monnaies, les pièces d'or légères dont le ministre aura prescrit la réfection ; les pièces neuves seront remises au siège social de la Banque. C'est une nouvelle charge, mais elle n'est pas bien lourde.

9. *Exécution de la convention monétaire.* — La Banque prend certains engagements, d'ailleurs peu onéreux, relativement à l'exécution de la convention monétaire de 1885, notamment en ce qui concerne les délais pour le remboursement des pièces de 5 fr. de l'Union latine au cas de dissolution de l'Union.

10. *Rapports avec les comptables publics.* — La Banque « effectuera, à ses frais, entre ses diverses succursales et bureaux auxiliaires et son siège central, les transports des monnaies divisionnaires disponibles dans ses caisses, qui lui seront demandées par le ministre, pour l'alimentation des caisses des comptables du Trésor ». Nouvelle charge, également peu lourde.

11. *Mesures dans l'intérêt du public.* — La Banque prend, à ce point de vue, divers engagements :

a) Elle portera de cinq à dix jours le délai pendant lequel les virements indirects, ou payements par compensation entre ses clients, pourront être effectués gratuitement.

b) Elle réduira de moitié, c'est-à-dire de 25 cent. p. 1000, la commission sur les billets à ordre, sur les chèques indirects et sur les virements échangés entre Paris et ses comptoirs des départements et réciproquement.

c) Elle abaissera à 5 fr. pour le papier sur place et à 10 fr. pour le papier déplacé la limite d'admission des effets à l'escompte.

d) Elle augmentera, « dans une mesure à apprécier par elle, suivant la solvabilité des obligés », la proportion du papier à deux signatures à escompter pour une valeur de titres déposés en garantie d'escompte, suivant l'art. 12 des statuts de 1808.

e) Elle escomptera, dans ses succursales, le papier tous les jours ouvrables.

f) Elle encaissera à toutes les échéances du mois le papier payable dans les villes rattachées.

g) Elle organisera son service d'encaissement dans 60 nouvelles villes rattachées qu'elle choisira.

Digitized by Google

h) « Elle se chargera, sur l'ordre écrit qui lui sera donné par ses déposants de titres, de capitaliser les arrérages des rentes françaises confiées à sa garde, en achetant pour leur compte des fonds publics français au comptant ».

i) Elle recevra les dépôts de fonds dans toutes ses succursales. Jusqu'à présent, ils n'étaient reçus que dans trois succursales.

La plupart de ces charges ne seront pas très lourdes pour la Banque ; il en est autrement cependant pour l'abaissement de la commission applicable aux échanges d'effets et aux virements, et surtout pour l'abaissement du minimum à partir duquel le papier sera admis à l'escompte ; déjà l'escompte des petits effets est, pour la Banque, la cause de pertes et de difficultés sérieuses, qui ne sont pas compensées par la perception du droit minimum d'escompte (10 cent. par effet et 25 cent. par bordereau). Que sera-ce quand les petits effets se multiplieront dans des proportions incalculables ? On peut ajouter que les petits effets sont moins souvent souscrits par des commerçants au profit d'autres commerçants que par des particuliers au profit de vendeurs à crédit et d'usuriers, industriels peu recommandables, qui seront presque seuls à profiter largement de cette mesure.

12) *Conditions de la suppression du cours légal des billets.* — Si les billets de la Banque n'ont eu cours forcé que dans les périodes de crise et n'ont plus cours forcé depuis 1871, c'est-à-dire si la Banque est obligée de les rembourser à présentation, ils ont gardé depuis 1848 le cours légal, et doivent, en conséquence, être acceptés comme monnaie par les particuliers et les caisses publiques. Accordé par une loi, le cours légal ne peut être retiré aux billets que par une autre loi. C'est ce que reconnaît le § 2 de l'art. 12 ; le § 1er porte que cependant « le cours légal d'un type déterminé de billet pourra, sur la demande de la Banque, être supprimé par décret, la banque restant d'ailleurs toujours tenue d'en opérer le remboursement à vue et en espèces ». Cette solution est, en réalité, étrangère au cours légal ; elle revient à dire que la Banque peut, avec le consentement du pouvoir exécutif, retirer de la circulation ses billets, pour les remplacer par d'autres.

13) *L'augmentation des succursales et bureaux auxiliaires.* — Aux termes du projet, les succursales de la Banque, qui sont actuellement au nombre de 94 seront portées, dans les deux ans qui suivront la promulgation de la loi, à 112, par la transformation de 18 bureaux auxiliaires en succursales ; en outre, il sera créé une succursale dans ceux des chefs-lieux de département qui n'en possèdent pas ; aux bureaux auxiliaires actuellement existants, elle en ajoutera trente nouveaux dans les deux ans ; enfin, de 1900 à 1915, elle créera quinze nouveaux bureaux auxiliaires dans les localités déterminées, d'un commun accord, par le ministre des finances et la Banque de France.

La commission a apporté à ce texte une légère modification, dans un sens, — il n'est pas besoin de le dire, — défavorable à la Banque ; elle a décidé que les 15 bureaux qui doivent être créés de 1900 à 1915 le seront à raison d'un par an.

Il n'est pas contestable que la multiplication des succursales et bu-

Digitized by Google

reaux auxiliaires ne soit très utile à l'Etat et au public, à l'Etat surtout ; cela est d'autant plus vrai que, comme on l'a vu plus haut, ces succursales et bureaux rendront désormais à l'Etat une multitude de services gratuits. Il est également certain que ces créations nouvelles seront pour la Banque, surtout dans les premières années, une très lourde charge, et probablement que cette charge ne sera jamais, à beaucoup près, compensée par les bénéfices qu'elle en retirera.

Mais peut-être aurait-on dû tenir compte d'un troisième intérêt qu'on a complètement négligé, celui des banques de province ; leur existence est, aujourd'hui déjà très précaire en général, à raison des rapports qui s'établissent de plus en plus entre le public provincial et les grands établissements de crédit de Paris, mieux outillés à tous les points de vue que les banques locales, moins coûteux dans leur fonctionnement, plus habiles dans leurs opérations. La multiplication des bureaux et succursales de la Banque portera un coup mortel à un grand nombre de banques locales, qui, n'étant pas soutenues, comme elles, par des capitaux inépuisables, seront souvent forcées de disparaître ; cette disparition, d'ailleurs, sera loin d'être sans inconvénients pour le public lui-même : la Banque de France a moins de souplesse que les banques libres, elle ne fait pas toutes les catégories d'opérations, elle les fait souvent à des conditions plus difficiles à remplir pour le public, — tel est le cas notamment pour les escomptes.

On ne peut donc pas voir sans inquiétude la perspective des nouvelles créations. Elle sera préjudiciable indirectement au public, et directement aux banques locales, et nous continuerons à entendre journellement vanter les avantages de la décentralisation, alors que les lois ne cesseront pas d'agir en vue d'une centralisation de plus en plus grande !

14. *L'addition des produits au fonds social.* — D'après l'art. 10 du projet, « lorsque les circonstances exigeront l'élévation du taux de l'escompte ou de l'intérêt des avances au-dessus de 5 p. 100, les produits qui en résulteront pour la Banque seront déduits des sommes annuellement partageables entre les actionnaires et ajoutés au fonds social ». En d'autres termes, ils seront versés dans la réserve ; cela n'a aucun inconvénient, car l'élévation du taux de l'escompte à 5 p. 100 donnera aux actionnaires des bénéfices dont ils pourront se contenter.

15. *L'augmentation du maximum de l'émission.* — On sait que pendant longtemps, jusqu'en 1848, la Banque a joui d'une liberté absolue d'émission de billets ; on ne lui imposait ni un maximum ni une proportion déterminée entre le montant des billets émis et l'encaisse métallique. La première limite d'émission date de l'année 1848, où, pour éviter la panique qui aurait pu résulter du cours forcé alors donné aux billets de banque, on fixa une limite d'émission de 452 millions d'abord, de 525 ensuite ; cette limite fut, en 1850, abrogée en même temps que le cours forcé ; une nouvelle limitation n'apparut qu'en 1870, lorsqu'on donna à nouveau le cours forcé aux billets de banque ; le maximum fut alors fixé à 2.400 millions, puis à 2.800 millions en 1871, et à 3.200 millions en 1872 ; quoique le cours forcé ait disparu depuis 1877, on n'a pas songé à rétablir le principe de la liberté

Digitized by Google

d'émission, on s'est contenté d'élever graduellement le maximum ; il a été de 3 milliards 1/2 depuis 1884, il est de 4 milliards depuis la loi du 25 janv. 1893. Ces observations montrent que l'élévation du maximum d'émission n'a pas les dangers qu'on lui a prêtés ; la liberté illimitée d'émission n'a jamais eu elle-même aucun inconvénient en dehors des crises, pendant lesquelles il fallait rassurer le public sur les conséquences du cours forcé ; on aurait donc pu la rétablir sans craindre autre chose que la colère des socialistes, déchaînés déjà contre l'élévation du maximum. Ils y voient la source de bénéfices énormes pour les actionnaires de la Banque, alors qu'elle est le résultat normal de l'augmentation de l'encaisse métallique. Quels bénéfices peut-elle procurer aux actionnaires ? La Banque pourra continuer à faire ses payements en billets au lieu d'entamer son encaisse métallique au détriment des intérêts de l'État, ou d'élever le taux de son escompte au préjudice du public ; les bénéfices que lui procurera la nouvelle mesure seront indirects et insignifiants.

16. *Récapitulation.* — La différence est grande entre le prix que l'État met aujourd'hui au renouvellement du privilège, et les concessions que les lois antérieures imposaient à la Banque. La loi du 24 germinal an XI, qui confère pour la première fois à la Banque le privilège d'émission, ne lui impose aucune charge au profit de l'État ou du public, et se contente de sauvegarder, par diverses dispositions, la bonne administration de l'entreprise ; il en est de même de la loi du 22 avril 1806, qui se borne à augmenter l'influence des fonctionnaires nommés par l'État sur la direction de la Banque ; la loi du 30 juin 1840 ne fait autre chose qu'étendre le nombre des titres admis en garantie de l'escompte des effets à deux signatures, et décider que les escomptes auront lieu tous les jours ; aucune de ces deux mesures n'était de nature à diminuer les bénéfices de la Banque. La loi du 9 juin 1857 ne demande également à la Banque aucun sacrifice ; on ne peut considérer comme tel le versement de 100 millions qu'elle fait au Trésor, moyennant des rentes 3 p. 100, puisque la valeur des rentes fournies à la Banque a été calculée d'après le cours de la Bourse ; au contraire, cette loi autorise la Banque à élever le chiffre de son escompte. Si la convention de 1878 obligeait la Banque à faire à l'Etat une avance, dont nous avons déjà parlé, au taux de 1 p. 100, ce fut à titre de rémunération des sommes très considérables que l'État avait versées au compte-courant dans les caisses de la Banque, à la suite de la guerre.

Or aujourd'hui, pour prix d'un renouvellement très bref, et qui sera peut-être plus court encore que la Banque ne le désirait, la Banque fait les avantages suivants à l'État : participation annuelle aux bénéfices, équivalente en moyenne, d'après les prévisions, à 3 millions ; abandon des intérêts à 3 p. 100 sur les 60 millions dus par l'État en vertu de la convention de 1857, soit 1.800.000 fr. par an ; abandon des intérêts à 1 p. 100 sur l'avance de 80 millions faite en 1878, soit 800.000 fr. par an ; ces diverses sommes représentent, pour les 23 ans que doit durer le nouveau privilège, environ 130 millions. Il faut y ajouter les 7 millions représentés par l'abandon du bénéfice résultant des billets de banque détruits, la nécessité pour la Banque d'établir gratuitement de nouveaux services et de nouveaux

Digitized by Google

agents pour servir d'auxiliaires à l'État, l'obligation où elle se trouve de créer des succursales, des bureaux auxiliaires et des villes rattachées, — créations qui se solderont vraisemblablement par des déficits annuels au moins pendant longtemps, — enfin les frais que lui causeront les nouvelles mesures qu'elle s'engage à prendre dans l'intérêt du public. Si l'on fixe à sept ou huit millions par an les charges nouvelles de la Banque, on ne sera pas audessous de la vérité ; chacune des 182.500 actions de 1000 fr., qui composent le capital de la Banque, verra donc son dividende diminué d'une quarantaine de francs ; dans les mauvaises années, il sera réduit de près de moitié.

Si encore toutes ces conditions profitaient à l'État ! La plus grande partie des avantages que lui attribue la nouvelle convention iront à l'agriculture, qui ne s'en trouvera guère plus riche ; les 7 millions des billets de banque détruits se fondront dans les ressources ordinaires du budget, où on remarquera à peine leur présence ; l'appui que prêtera la Banque à l'exécution des services de l'État causera en général, plus de satisfaction aux fonctionnaires dont il diminuera la besogne qu'il ne procurera d'économies à l'État ; ces économies, en tout cas, seront insignifiantes. Quant au public, il n'est pas douteux que certaines des innovations du projet, — en mettant à part comme nous l'avons fait, la création de succursales et de bureaux auxiliaires, — ne lui soient fort utiles ; mais ce sont précisément celles qui seront les moins onéreuses pour la Banque.

On se demande comment cette dernière a pu, de gaieté de cœur, consentir tant de sacrifices. A supposer même, — et cela est peu probable, — que son refus d'accepter un certain nombre des mesures demandées par l'État eût dû entraver le renouvellement du privilège, qu'avait-elle à craindre ? Elle restait en possession de son titre, — qui lui maintenait toute sa clientèle, tant est profondément ancré, dans tous les esprits, le passé souverainement honorable de la Banque, — de son droit de faire les escomptes (1), de son capital, de ses réserves, de son encaisse métallique, des bénéfices résultant des billets détruits ; elle acquérait le droit d'élargir des opérations, de se constituer en un établissement de crédit puissant et habile, quoique prudent. Que perdait-elle ? Le droit d'émettre à l'avenir des billets de banque ; on sait que ce n'est pas de ce droit que résultent la plus grande partie de ses bénéfices. En tout cas, nous avons dit que la liberté d'émission a été longtemps illimitée, et que des circonstances accidentelles ont seules porté atteinte à ce principe. Depuis 1870, le droit d'émission de la Banque, d'abord fixé à 1.800 millions, a été peu à peu porté à 4 milliards, sans qu'elle ait rien accordé en échange. Il suffit donc que pendant 23 ans,

(1) En 1895 la Banque a escompté 8.621.954.500 effets (8.725.047.400 en 1894) ; les avances sur titres se sont montées à 1.423.435.100 fr. (1.001.821.000 en 1894). — Il lui serait facile d'étendre ces sortes d'opérations, ainsi que plusieurs autres que la Banque fait actuellement à des conditions plus onéreuses que les établissements de crédit, et pour lesquelles, par suite, les particuliers s'adressent plus facilement à ces derniers.

Digitized by Google

elle ait le droit d'émettre des billets de banque jusqu'à concurrence d'un nouveau milliard pour qu'elle abandonne à l'État le tiers de ses bénéfices! Et cette élévation du maximum de l'émission n'a pas été faite dans l'intérêt de la Banque; elle lui profitera beaucoup moins qu'à l'État et au public.

La crise du billon étranger. — L'introduction du billon étranger procure aux importateurs un bénéfice d'autant plus grand qu'elle porte sur des monnaies frappées dans un État où le change est plus élevé ; ils revendent, en bénéficiant du change, la monnaie qu'ils se sont procurée ; et si le change dépasse les frais de transport, l'excédant constitue le profit de l'importateur (1).

C'est pour cette raison que l'importation en France du billon étranger avait atteint depuis quelques mois des proportions énormes ; l'avantage était grand à importer les monnaies fabriquées en Italie où le change est à 7 p. 100, en Espagne où il est à 20 p. 100, dans la République Argentine, où il dépasse 50 p. 100. Mais cet avantage n'allait pas sans de très sérieux inconvénients pour le Trésor français. La monnaie de billon ne représentant guère, en valeur réelle, que le dixième de sa valeur nominale, l'État se trouvait lésé par l'importation de la monnaie étrangère, qui, suffisant et au-delà aux besoins des échanges, le privait du bénéfice de sa fabrication.

La spéculation, qui d'abord se limitait à l'importation en France des monnaies provenant de l'étranger, avait fini par s'étendre de département en département ; certains départements, notamment ceux des frontières, plus rapidement saturés de monnaie de billon étrangère que les départements du centre, avaient les premiers rejeté cette monnaie, que des spéculateurs ramassaient à des prix insignifiants et jetaient ailleurs dans la circulation.

De ces deux spéculations, la seconde ne tombait pas sous le coup des lois répressives ; la première est à la vérité, punie par l'art. 1er du décret du 11 mai 1807, « suivant lequel l'introduction des monnaies de cuivre, de billon de fabrique étrangère est prohibée, sous les peines portées par les lois concernant les marchandises prohibées à l'entrée du territoire de l'empire » ; ces peines, — celle de la contrebande, — sont la confiscation des marchandises et une amende égale à la valeur de l'objet avec un minimum de 500 fr. (L. 28 avril 1816, art. 41. L. 2 juin 1875, art. 4). Mais cette sanction est peu propre à encourager les spéculateurs, car le plus souvent la monnaie étrangère circule déjà au moment où l'on s'aperçoit qu'elle a été introduite en France, et ceux qui se prêtaient à la circulation de la monnaie échappaient à toute répression ; récemment la Cour de cassation décidait encore que la mise en circulation ou la détention du billon étranger n'était pas délictueuse lorsqu'il n'était pas prouvé que l'auteur de ces faits avait contribué à l'introduction de la monnaie en France ou était le complice de l'exportateur ; la Cour de cassation ajoutait avec raison, cassant un arrêt de la

(1) V. *Docum. parlement.*, Chambre, séance du 7 nov. 1896, p. 1423 et s.

Digitized by Google

Cour de Lyon que, la confiscation étant une peine accessoire de l'amende établie contre l'importateur, ne pouvait pas davantage être prononcée contre le détenteur de la monnaie (1).

Le gouvernement crut donc devoir prendre d'autres mesures ; d'abord le billon étranger cessa d'être reçu dans les caisses publiques, et le résultat de cette décision fut d'induire le public en défiance, de rendre de plus en plus difficile la circulation des monnaies étrangères, et, par suite, de moins en moins lucrative leur importation. D'autre part, le gouvernement mit en circulation une grande quantité de monnaies de fabrication française dans le but de noyer en quelque sorte le billon étranger. Enfin les commissaires de police reçurent des ordres à l'effet de saisir dès leur arrivée sur le territoire le billon étranger qui n'était pas destiné à une réexportation immédiate ou postérieure.

Toutes ces mesures ne tenaient pas lieu d'une loi destinée à réprimer la circulation du billon étranger après son introduction.

Cette loi a été promulguée le 30 novembre (2). Elle complète le décret de 1807 en y ajoutant un paragraphe d'après lequel l'art. 135, C. pén., — cet article est celui qui punit toute personne faisant usage de pièces fausses après en avoir vérifié ou fait vérifier les vices, d'une amende triple au moins et sextuple au plus de la somme représentée par les pièces qu'elle aura rendues à la circulation, avec minimum de seize fr., — est applicable « à la circulation en dehors du rayon frontière, sans une expédition délivrée par le service des douanes ou des contributions indirectes, des monnaies de billon n'ayant pas cours en France ». En outre la monnaie saisie doit être confisquée.

Si les tribunaux avaient dû appliquer cette disposition sans distinction, ils auraient été obligés de traiter le fournisseur, le cocher, le particulier qui, ayant reçu par inadvertance une pièce de monnaie privée du cours légal, la passe à son voisin, comme le fraudeur qui se fait expédier ou qui expédie une quantité importante de pièces étrangères pour trafiquer sur leur circulation. Aussi la loi de 1896 applique-t-elle très équitablement à ce délit nouveau l'art. 463, C. pén., relatif auu circonstances atténuantes, lequel ne vise l'amende que si elle est prononcée par le Code pénal.

La loi exige, d'autre part, que toute réexpédition à l'étranger des monnaies prohibées existant en dehors du rayon frontière s'effectuent au moyen d'un acquit à caution délivré par le bureau des contributions indirectes le plus voisin du lieu de l'enlèvement, sous les garanties prescrites par l'art. 6 de la loi du 4 février 1832 pour les marchandises en transit. Enfin elle autorise les employés des contributions indirectes à constater par des procès-verbaux la circulation frauduleuse des monnaies prohibées et à saisir celles qui circulent sans expédition régulière.

(1) Cass. crim., 28 nov. 1896. Il s'agissait d'un négociant de Lyon qui avait reçu de son beau-frère, boucher à Montpellier, où les monnaies de billon espagnoles n'étaient plus acceptées par le public, un grand nombre de ces pièces de monnaie, pour les mettre en circulation à Lyon, où elles étaient encore acceptées.

(2) *Journ. off.* du 1er décembre, p. 6537.

Digitized by Google

Les personnes lésées le plus gravement par l'effet de ces évènements et de la loi qui en a été la conclusion ont été celles qui, sur la foi de la tolérance du commerce et des caisses publiques, avaient accepté des monnaies étrangères, et ont brusquement été empêchées de les remettre en circulation ; se sont aussi celles qui, par ignorance ou par inadvertance, ont reçu des monnaies après la cessation de cette tolérance. Pendant quelques semaines, certains établissements de crédit, d'accord avec le gouvernement, consentirent à les prendre, et les réexpédiaient au pays d'émission ; mais le public n'a pas profité longtemps de cette entremise, qui d'ailleurs ne s'exerçait que sous déduction du change et qui, par suite, ne laissait pas indemnes les détenteurs de billon étranger ; la réexpédition ne s'appliqua, en somme, qu'à 7 ou 800.000 fr., et on estime qu'il existe en France pour 4 ou 5 millions de fr. de bilion étranger.

Quelques députés demandèrent que, pour donner un débouché à la monnaie de billon étrangère, le gouvernement fût tenu de la recevoir dans ses caisses pendant une quinzaine de jours, et eût soit à le réexpédier dans les pays désignés, soit à l'utiliser pour la fabrication de la monnaie française. Le gouvernement refusa d'accepter cette proposition, qui fut repoussée par la Chambre. Son adoption aurait fait subir au Trésor une perte considérable, égale, nous l'avons dit, aux neuf dixièmes de la valeur normale des monnaies. Elle aurait, en outre, profité aux spéculateurs possesseurs d'une grande quantité de monnaies étrangères, autant qu'aux détenteurs de bonne foi. Le gouvernement n'en a pas moins certains reproches à se faire : si la crise de billon étranger est due uniquement à l'élévation du change entre certains pays étranger et la France, elle n'a pu cependant prendre naissance que par la tolérance, c'est-à-dire par la complicité du gouvernement ; elle ne se serait pas produite si les caisses publiques, appliquant strictement la règle que les pièces de monnaie ayant cours légal doivent seules être reçues, refusaient d'accepter le billon étranger ; les particuliers imiteraient, comme ils l'ont toujours fait, l'exemple du Trésor ; et, en tout cas, on ne pourrait atribuer au gouvernement une part de responsabilité dans les crises qui surviendraient.

La conclusion de la crise qui vient de se terminer a été le vote par les Chambres, sur la demande par le gouvernement, d'un crédit supplémentaire de 123.000 fr. pour la fin de 1896 ; ce crédit est destiné à fabriquer, dans le but de remplacer le billon étranger déprécié, de la monnaie de bronze pour une valeur nominale de 20.000 fr. par jour jusqu'à la fin de l'année ; on calcule que, la recette devant être de 300.000 fr., l'Etat fera un bénéfice net de 177.000 fr. (1).

Notons également la promesse faite par le ministre des finances de proposer aux Chambres la frappe des pièces de 25 cent. en nickel pour remplacer les pièces d'argent de 20 cent., qui ont à peu près disparu de la circulation (2).

(1) Loi du 24 déc. 1896, *Journ. off.* du 25, p. 7094.
(2) *Doc. parlem.*, Chambre, séance du 7 nov. 1896, p. 1425.

Digitized by Google

La suppression des rentes départementales. — La loi du 14 avril 1819 autorisait les rentiers de l'Etat à faire inscrire leurs titres sur un livre tenu à la recette générale du département, au lieu de se faire attribuer une inscription sur le grand livre de la dette publique; toutes les inscriptions du même département faisaient l'objet d'une inscription collective au grand livre. L'avantage des inscriptions départementales pouvait être sérieux pour les rentiers à une époque où la lenteur des communications rendait assez compliqué le transfert des rentes inscrites au grand livre, il est à peu près nul aujourd'hui; du reste, le nombre des inscriptions départementales tendait à devenir minime. L'art. 10 de la loi du 20 déc. 1896 (1) décide qu'elles seront supprimées par voie d'extinction : il ne sera plus créé désormais de rentes départementales, celles qui existent actuellement disparaîtront au premier transfert qui sera nécessaire.

C'est peut-être parce que cette loi est préjudiciable aux agents de change des départements qu'un décret du même jour (2) décide que désormais les agents de change près les bourses départementales pourvues d'un parquet pourront certifier le transfert des inscriptions nominatives et mixtes, en vue de la délivrance d'inscriptions nominatives; ils n'avaient ce droit jusqu'alors que pour les inscriptions départementales 3 p. 100 et les inscriptions directes assignées payables à la trésorerie de leur résidence. On ne peut évidemment désapprouver la nouvelle mesure, qui est avantageuse aux rentiers.

L'élection présidentielle aux États-Unis et les finances américaines. — C'est bien un évènement financier, et de la plus haute importance, que l'élection de M. Mac-Kinley, — le candidat de la *sound money*, — comme président des États-Unis. L'agitation était grande dans les esprits, non seulement en Amérique, mais aussi en Europe.

Le concurrent de M. Mac-Kinley, M. Bryan, le *boy orator*, comme on l'appelait à cause de son âge relativement tendre (il n'a que 36 ans), était le candidat du bimétallisme, mais d'un bimétallisme spécial, aussi dangereux que le vrai bimétallisme est respectable.

Les États-Unis sont un pays de monométallisme-or; l'augmentation de l'importation de l'or, et aussi le développement de la production des mines américaines d'argent y ont amené, comme partout ailleurs, une baisse d'environ 50 p. 100 sur la valeur de l'argent; d'où une diminution de profits pour les propriétaires de mines, dont un grand nombre ont dû suspendre leur extraction, le droit qu'avaient autrefois tous les particuliers de faire monnayer leurs lingots au Trésor leur ayant été enlevé dès 1873. Pour remédier à la perte qu'ils subissaient, les propriétaires dont les mines restaient en exploitation, avaient obtenu des Chambres des lois (le *Sherman act* et le *Bland act)*, au moyen desquelles le Trésor public soutenait les cours de l'argent en achetant la plus grande partie de la production des mines américaines et en faisant frapper les lingots achetés. Cette mesure avait entraîné l'accumulation dans les caisses du Trésor d'une

(1) *Journ. off.* du 25, p. 7096.
(2) *Journ. off.* du 25, p. 7112.

Digitized by Google

quantité d'argent représentant près de 550 millions de dollars ; le gouvernement avait émis en représentation de cette somme pour plus de 340 millions de dollars de *silver certificates*, échangeables contre de l'or au Trésor (1), et remplacés à mesure qu'ils rentraient dans les caisses publiques par d'autres titres du même genre ; l'argent était réservé pour le payement des créances intérieures. Il a fallu consacrer à ces achats d'argent des sommes importantes (2404 millions depuis 1878) ; ce fut la cause d'une crise très grave survenue en 1893, et qu'on ne put conjurer qu'en interrompant les achats du Trésor. C'est aussi en grande partie la cause des déficits constants du budget.

Ce sont ces achats que le *Silver ring* ou association des propriétaires de mines d'argent, — on les appelle encore *Silvermen* ou *Silverists*, — voulait faire reprendre, et c'est ce but qu'ils poursuivaient en essayant de faire élire le candidat de leur choix ; ils représentaient par leurs fortunes accumulées 616 millions de dollars, et l'on connaît trop la puissance de l'argent aux État-Unis pour s'étonner qu'ils pussent espérer le succès ; ils demandaient la frappe libre de l'argent, le *free coinage*, ils voulaient que tout lingot d'argent fût accepté par la Monnaie dans le rapport de 16 onces d'argent pour une once d'or (*sixteen to one*), alors que ce rapport avait presque doublé, et que, pour écouler ce stock nouveau, l'État fît en argent, toujours dans le rapport de 16 à 1, le payement de ses dettes extérieures ; les États-Unis auraient ainsi adopté le système du double étalon monétaire.

Les créanciers étrangers auraient souffert de cette mesure qui n'aurait été autre chose qu'une banqueroute partielle, puisqu'elle les aurait obligés à se contenter de la moitié de leurs créances. Quant aux Américains eux-mêmes, en dehors des propriétaires de mines d'argent, on avait persuadé à beaucoup d'entre-eux et notamment aux agriculteurs, très éprouvés depuis quelques années, que la baisse des prix observée depuis un certain temps disparaîtrait dès que l'argent deviendrait abondant ; on avait fait croire à beaucoup d'ouvriers que leurs salaires hausseraient (2); ils s'imaginaient que les prix et les salaires doubleraient. Or, au contraire, les sommes qu'ils auraient désormais touchées auraient représenté la moitié seulement de leur valeur et les prix ne se seraient pas élevés dans d'assez fortes proportions, au moins immédiatement, pour les couvrir de cette différence. Tout l'argent des pays civilisés aurait, d'autre part, afflué aux États-Unis, l'or s'en serait enfui, et du bimétallisme on aurait

(1) Il doit exister constamment au Trésor une encaisse d'or de 100 millions de dollars pour rembourser les papiers de toute nature (*Greenbacks*), émis par le gouvernement. On a dû emprunter, depuis trois ans, pour maintenir cette encaisse, à raison de l'abondance du papier, 260 millions de dollars ; le président Cleveland a usé dans ce but d'une autorisation donnée autrefois (en 1870) au pouvoir exécutif par le Congrès ; c'était le seul moyen possible d'éviter l'obligation de payer en argent les créanciers extérieurs.

(2) Ils ont déjà haussé dans d'assez fortes proportions, puisque d'un rapport fait par une commission du Sénat, il résulte que les salaires, en 1891, étaient aux États-Unis plus élevés de 60 p. 100 qu'en 1860.

Digitized by Google

sans transition, passé dans ce pays, au monométallisme-argent. A supposer même que les États-Unis eussent interdit l'importation de l'argent étranger, ou l'eussent frappée d'un droit prohibitif, la production des mines américaines se serait accrue dans d'assez fortes proportions, — car il n'est aucune des mines actuellement abandonnées qui ne se fût rouverte et toutes les mines auraient donné leur maximum de production, — pour rendre ce résultat inévitable.

Les inquiétudes qu'avait fait naître la perspective de l'élection du candidat argentiste avaient produit certaines perturbations. Dans les derniers mois et surtout dans les dernières semaines qui précédèrent l'élection présidentielle, il y eut une énorme importation d'or aux États-Unis. Les banquiers, en effet, se précautionnaient à l'avance contre la hausse de l'or qui aurait été la conséquence de l'élection du candidat argentiste ; les négociants vendaient leurs marchandises au rabais et les compagnies de chemin de fer leur prêtaient un appui en abaissant les tarifs des transports. L'or se raréfiant en Europe, différentes banques d'émission européennes, notamment les Banques d'Angleterre et d'Allemagne, durent élever le taux de leur escompte et le loyer des capitaux subit un renchérissement, non seulement aux États-Unis (où il s'éleva presque à 12 p. 100 et même, pour les avances à court terme, jusqu'à 60 et 80 p. 100), mais encore en Europe.

Ces phénomènes ont disparu aussitôt après l'élection ; le taux de l'intétérêt a baissé immédiatement dans une proportion considérable, pour revenir en quelques semaines à son taux normal. La réserve monétaire du Trésor américain, qui était de 115 millions de dollars avant l'élection, s'est élevée très rapidement à 126 millions. L'or exporté d'Europe en Amérique tend à retourner en Europe, grâce surtout aux achats de marchandises européennes faits par les négociants des Etats-Unis pour parer aux résultats de la compagne protectionniste qui commence déjà à être menée aux Etats-Unis.

L'élection de M. Mac-Kinley, l'« apôtre du protectionnisme » a été, en effet, comme il fallait s'y attendre, suivie d'un réveil des idées protectionnistes aux États-Unis, et c'est une remarquable ironie des choses que l'Europe, dans l'intérêt de ses marchés financiers et de ses créances sur les Etats-Unis, ait dû souhaiter l'élection d'un candidat qui, — elle ne se le dissimulait pas, — aurait pour elle, à d'autres points de vue, des effets fâcheux, et restreindrait les débouchés de ses produits industriels. Le premier acte du nouveau président a été d'offrir le poste de secrétaire du Trésor à M. Dingley, le fameux auteur du bill Dingley, voté par la Chambre, le 27 déc. 1895, rejeté par le Sénat le 26 fév. 1896, et qui était destiné à augmenter provisoirement les recettes afin de faire face aux dépenses du gouvernement et d'éviter un déficit. Ce bill prétendait fournir au Trésor une recette de 30 millions de dollars, en augmentant de 15 p. 100 la plupart des droits du tarif Wilson actuellement en vigueur (1). Il a été, d'ail-

(1) Le bill Dingley faisait exception pour le sucre (les taxes en vigueur étaient maintenues), les laines et lainages (ils étaient retirés de la liste des articles entrant en franchise et soumis à un droit de 40 p. 100 *ad valorem*), les bois de charpente (droit de 15 p. 100 *ad valorem*).

Digitized by Google

leurs, remis en discussion pour la session actuelle, et les efforts des argentistes le feront vraisemblablement échouer à nouveau.

Mais les républicains se sont mis d'accord sur d'autres points et ont élaboré un nouveau tarif qui contient des innovations dont quelques-unes sont très préjudiciables aux importations européennes.

Un grand nombre de droits seraient majorés. On organiserait un système de réciprocité en distinguant, pour certaines catégories de marchandises pour lesquelles on désire obtenir des réductions sur les tarifs douaniers adoptés par les pays européens, deux catégories de pays, ceux qui consentiraient à accorder ces concessions, ceux qui refuseraient; les marchandises importées de ces derniers pays seraient soumises à des droits plus élevés, la plupart des droits *ad valorem* seraient remplacés par des droits spécifiques. Il serait interdit aux importateurs de se servir des entrepôts des douanes pour soustraire leur marchandises aux droits les plus élevés. Les nouveaux droits frapperaient les marchandises à leur sortie des entrepôts alors même qu'à l'époque de leur entrée dans l'entrepôt les tarifs auraient été moins élevés.

Ces modifications dans la législation douanière mettront-elles fin à l'ère des déficits qui, depuis trois ans, signalent les budgets américains? Dans son rapport, récemment publié, sur l'exercice financier de 1895-1896 (on sait que l'année financière aux Etats-Unis se termine le 30 juin), le secrétaire du Trésor attribue d'autres causes à ces déficits persistants ; nous avons indiqué l'une d'elles ; l'augmentation croissante des dépenses, notamment depuis sept ans, en est une autre ; à l'époque, très voisine de nous, où les budgets étaient en excédant, et où le président Cléveland, au cours de sa première présidence, émettait des craintes sur les effets d'une trop grande richesse, on a pris l'habitude de faire les dépenses les moins justifiées, les plus folles, sans redouter l'épuisement des finances ; outre que certaines de ces dépenses, — telles que les pensions allouées aux soi-disant combattants de la guerre de sécession, — ont un caractère permanent, on n'a pas su s'arrêter et faire succéder l'économie à la prodigalité quand les excédants on fait place aux déficits. Le rapport du secrétaire du Trésor démontre que des mesures protectionnistes seraient impuissantes à rendre la prospérité au budget : depuis 1892, l'atténuation apportée dans la loi douanière par le tarif Wilson qui a, en moyenne, abaissé les droits de 58 p. 100 à 47 p.100, n'a fait que provoquer l'accroissement des exportations et le développement industriel des Etats-Unis ; les exportations, malgré la crise actuelle, ont monté dans le dernier exercice de 4.116 à 4.316 millions, les importations de 3.668 à 3.898 millions. Outre la réduction des dépenses, le ministre recommande le retrait définitif, par l'émission d'obligations, des billets du Trésor en circulation, déjà rachetés deux fois, puis remis en circulation pour être de nouveaux rachetés, et destinés à maintenir la réserve de l'or.

En 1893-1894, le déficit a atteint près de 70 millions de dollars, en 1894-1895, il a dépassé 42 millions de dollars, en 1895-1896 il a été de 25.203.240 dollars (quoique les recettes résultant de la vente des obligations eussent augmenté de 111 millions de dollars); pour l'exercice courant, il est évalué à 64 millions 1/2 de dollars.

Digitized by Google

La réforme de la législation des bourses dans divers pays. — Un certain nombre de pays poursuivent simultanément la refonte de la législation des bourses; la répression des abus de la spéculation et la prospérité des bourses de valeurs et de commerce sont deux idées contradictoires; on n'a pas, du moins, réussi jusqu'à présent à les concilier. Si la spéculation est dangereuse pour les particuliers, si elle leur inspire des espoirs déprimants et des désillusions pénibles, si le spectacle des fortunes qu'elle crée est une cause d'envie et de révolte, elle constitue le seul aliment important des transactions, — pour combien peu compterait une bourse d'où les ventes à terme et les marchés par différence seraient exclus ! — et sans elles, les gouvernements n'auraient pas su tirer des bourses tout l'avantage qu'elles leur ont procuré au point de vue du maintien et de la prospérité du crédit public. Ils ont d'autant plus lieu d'hésiter à réprimer la spéculation que les taxes fiscales exagérées qu'on a partout établies sur les valeurs et les opérations de bourse sont déjà par elles-mêmes propres à diminuer gravement le mouvement, la multiplicité des affaires indispensables à la prospérité d'une bourse. Les budgets ont trouvé dans ces taxes un moyen d'autant plus efficace de s'alimenter, qu'elles sont d'une facilité de perception sans égale. Quoi de plus simple que d'obliger les sociétés qui ont émis des titres à retenir sur les coupons, pour le compte de l'Etat, des droits de timbre, d'enregistrement, des taxes sur le revenu, ou que de forcer les coulissiers et les agents de change à percevoir, lors de chaque opération, le montant d'une taxe qu'ils verseront ensuite au Trésor ?

L'Allemagne avait frappé, par une loi du 27 avril 1894, d'un droit de timbre très lourd les opérations de bourse ; l'activité des bourses s'en était ressentie, mais la loi du 22 juin 1896, qui n'a pu aboutir qu'après de longues discussions, leur a porté un coup dont elles auront grande peine à se relever. Le but de cette loi, dont les dispositions sont nombreuses et que nous ne voulons pas analyser en détail, est de restreindre la spéculation par une série de mesures très rigoureuses; son idée première remonte à 1891 et a été la conséquence d'une crise financière très grave qui a accompagné et suivi la disparition d'un certain nombre d'établissements de crédit reputés prospères. Une enquête menée sous la direction du docteur Koch, alors directeur de la *Reichsbank*, a abouti à un projet gouvernemental dont les dispositions ont été, pour la plupart, adoptées par le Reichstag; mais la discussion a pris une tournure inattendue: le parti agrarien a fait valoir ici comme partout, ses prétentions, et la loi sur les bourses est devenue, en certaines de ses dispositions, une de ces nombreuses entraves qu'apporte à la liberté des transactions le desir de protéger l'agriculture.

La mesure la plus grave de la loi est, en effet, l'interdiction absolue et la répression des marchés à terme sur les céréales: il n'est pas douteux que cette mesure soit radicale, et qu'elle ne rende la spéculation, sinon comme on l'a voulu, absolument impossible, du moins très difficile. L'agriculture y gagnera une stabilité plus grande des cours, mais cette stabilité sera acquise au détriment de l'élévation des cours, à laquelle les agrariens n'attachent pas, on le croira sans peine, une moindre importance et qu'une

Digitized by Google

spéculation active, sur quelque objet qu'elle s'exerce, contribue à produire.

On peut en dire autant des restrictions que la loi apporte aux marchés à terme sur les valeurs de bourse : nécessité, pour qu'une valeur soit admise à la cote des marchés à terme, que les émissions dont elle fait partie soient de 20 millions de marks au moins, que les titres aient circulé pendant un certain temps déjà, qu'une commission spéciale ait autorisé les marchés à terme sur cette valeur ; droit accordé au conseil fédéral de prohiber les marchés à terme sur certaines valeurs ; obligation pour les personnes qui se proposent de se livrer à des opérations à terme, de faire enregistrer leur nom au tribunal de commerce et de payer, outre un droit d'inscription de 150 marks, un droit annuel de patente de 25 marks. Cette dernière condition n'était prescrite par le projet que pour les céréales (1) elle a été appliquée (non pas étendue, car les marchés à terme sur les céréales sont, nous l'avons dit, complètement interdits) aux marchés à terme sur les valeurs mobilières.

Des peines sévères sont prononcées contre ceux qui provoquent une personne inexpérimentée à des opérations de bourse.

L'admission des valeurs mobilières à la cote fait également l'objet de prescriptions sévères ; il en est de même du droit d'entrer à la bourse ; le pouvoir disciplinaire dans les bourses est fortement réorganisé.

La loi est entrée en vigueur pour certaines de ses dispositions, et, pour certaines autres, ne sera appliquée qu'à partir du 1er janvier 1897.

On a eu la naïveté de penser que ces différentes mesures activeraient les opérations de bourse, tout en diminuant les spéculations dangereuses; il va sans dire que l'effet contraire s'est produit, et d'une manière presque foudroyante. Les affaires ont commencé à se multiplier, avant même le vote de la loi, pour échapper à son application ; les émissions se sont succédé en grand nombre, le droit de timbre établi par la loi de 1894 a donné, pendant le premier semestre de 1896, une plus value d'un million de marks. Les transactions sur les céréales se sont arrêtées dès que la loi a été votée, et la baisse des prix a été immédiate ; les transactions sur les valeurs mobilières ont également diminué dans de très fortes proportions ; un grand nombre de bourses se sont fermées (à Halle, à Magdebourg) ou sont en train de se fermer, beaucoup de banquiers ont refusé de se faire inscrire au registre du commerce, et font leurs opérations en dehors de la bourse. D'autres résultats matériels que nous ne connaîtrons que l'année prochaine traduiront l'influence de la loi sur les transations.

Le gouvernement autrichien, de son côté, est également sur le point de déposer sur les bureaux des Chambres un projet de loi sur les bourses, dont nous ne connaissons pas encore les dispositions, et qui vise notamment, comme la loi allemande, les marchés à terme sur les céréales, mais sans les interdire.

D'autre part, la Chambre belge est en train de voter une loi qui prononce

(1) Le droit d'inscription était de 500 marks, et la taxe annuelle de 100 marks.

Digitized by Google

la nullité absolue des jeux de bourse, c'est-à-dire des marchés par différence, le fait de servir sciemment et habituellement d'intermédiaire pour les paris et les jeux de bourse est considéré comme un délit; allant plus loin que la loi générale, le projet admet la répétition, pendant deux ans, de ce qui a été versé en vertu d'un marché par différence; c'est une solution injustifiable dont les parties ne profiteront que dans le cas, soit où, avant l'expiration des deux ans, les valeurs fictivement achetées auront baissé, soit où les valeurs fictivement vendues auront haussé; elle encourage donc des spéculations peu honorables. On réprime également les paris aux courses; toute exploitation d'une entreprise de paris est un délit; la vente des publications, affiches et autres réclames des agents ou exploitants de paris est également un délit. Enfin, le projet gouvernemental exige que toute émission publique soit précédée de la publication de divers actes renseignant les souscripteurs sur le capital social, les conditions et les garanties de l'emprunt.

En France, nous sommes également, paraît-il, à la veille de voir le ministre des finances s'occuper de réorganiser les bourses, et notamment les bourses des valeurs mobilières; on annonce le dépôt prochain d'un projet de loi, destiné à rendre à la bourse de Paris son ancienne activité; il sera bien difficile de la faire sortir du marasme dans lequel elle est plongée et de lui restituer sa prépondérance d'autrefois; heureux si on peut la maintenir dans sa situation actuelle et l'empêcher d'enfoncer plus profondément dans l'ornière! Les causes de sa décadence ne sont pas, en effet, près de disparaître; nous ne parlons ni des entraves apportées à la spéculation, -- au contraire, la loi du 28 mars 1885 a validé les marchés par différence, ou du moins une certaine catégorie de conventions qu'on considérait autrefois comme telles, — ni des catastrophes financières qui, dans ces dernières années, ont écorné le capital national et inspiré aux joueurs une crainte salutaire, mais des impôts qui, plus qu'en aucun pays du monde, pèsent chez nous sur les valeurs et les opérations de bourse: droit de timbre sur les valeurs, établi en 1850; droit de transfert et de transmission, en 1857; impôt sur le revenu, en 1872; tous ces impôts ont été sérieusement augmentés depuis leur origine.

La malencontreuse loi du 28 avril 1893 y a ajouté un droit de timbre de 5 cent. par 1000 fr. sur les opérations de bourse de toute nature, transformation d'un impôt insignifiant qui frappait autrefois les bordereaux des agents de change. Ce droit de timbre a précipité la décadence de la bourse de Paris, en même temps que son produit fait apprécier le degré de cette décadence; il n'a cessé de donner lieu à des moins-values: de 10 millions qu'il a produits l'an dernier, il paraît devoir descendre cette année à 5 millions (1). Il est clair que les grosses opérations sur les valeurs internationales se font, entre Français, plus volontiers sur une bourse étrangère, où les frais sont moindres.

(1) Les évaluations budgétaires étaient de 10 millions 1/2; dans les dix premiers mois, le produit n'a été que de 4.145.500. Dans la même période, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières a donné une moins-value de 3.593.000 fr.

Digitized by Google

La commission du budget a eu le bon sens d'écarter une proposition du ministre des finances qui, pour établir l'équilibre dans le budget, et remplacer l'impôt sur la rente, auquel il avait dû renoncer, n'hésitait pas à proposer de nouvelles taxes sur les valeurs mobilières; il donnait ce motif que les valeurs mobilières resteraient encore favorisées vis-à-vis de l'agriculture. La raison fût-elle exacte, qu'elle ne mériterait pas d'être accueillie; car, s'il est entendu que l'activité du marché financier est éminemment désirable, il faut comparer les charges des valeurs mobilières, non pas à celles de l'agriculture, mais aux charges qui pèsent sur les valeurs mobilières à l'étranger. Mais cette raison est fausse ; c'est ce que nous aurons l'occasion de redire plus tard, lorsque nous étudierons le budget de 1897 et les propositions ministérielles.

Le renouvellement du compromis austro-hongrois. — Le renouvellement de l'*Ausgleich* ou compromis autro-hongrois de 1867 finira évidemment par s'effectuer; mais on ne voit pas aujourd'hui encore dans quel sens s'opérera la transaction entre les prétentions respectives des deux grandes fractions de la monarchie austro-hongroise; la difficulté s'augmente encore de ce que, de part et d'autre, les Parlements approchent du terme de leur mandat.

Le compromis de 1867 a eu pour objet de régler, pour trente ans, à partir du 1er janvier 1868, les questions financières qui peuvent résulter de l'union de deux pays différents sous un sceptre unique : ces difficultés concernent notamment les droits de douane, la restitution des impôts indirects de consommation perçus dans l'un des deux pays sur les objets consommés dans l'autre, le privilège de la Banque impériale-royale d'Autriche-Hongrie (1), enfin la « quote », c'est-à-dire la répartition des charges communes : armée, marine, diplomatie. Le compromis devait être considéré comme renouvelé de plein droit s'il n'était pas dénoncé un an avant son expiration : il a été dénoncé par l'Autriche. La procédure du renouvellement consiste dans la nomination d'une commission de trente membres, constituée pour moitié par chaque Parlement parmi ses membres; en cas de conflit, l'Empereur statue, mais pour un an seulement.

L'empereur paraît, aussi bien que les deux Parlements, éprouver le désir le plus vif d'échapper à cette dernière solution qui risquerait de diminuer sa popularité dans celle des fractions de la monarchie dont il rejetterait les prétentions, peut-être même dans la monarchie tout entière, et qui, en tout cas, serait purement provisoire et, au lieu de supprimer le conflit, lui donnerait l'occasion de s'envenimer.

Malheureusement, l'accord ne s'est pas fait entre les commissions sur le dernier point, qui est de beaucoup le plus important. On est parvenu

(1) La formation de la Banque I.-R. ne date pas du compromis de 1867, mais seulement d'une loi du 27 juin 1878; la Hongrie acquitte dans les dépenses de cette Banque 2 p. 100 de plus que dans les autres dépenses communes ; cette Banque a succédé à la Banque nationale privilégiée d'Autriche; elle a le droit exclusif d'émettre des billets de banque.

Digitized by Google

sans peine à s'entendre sur les autres (1). Le renouvellement du privilège de la Banque I. R., qui nécessitait un accord avec cette dernière, a soulevé cependant des objections de sa part ; le privilège serait renouvelé pour quinze ans; la Banque renoncerait à une partie des fonds (30 millions de florins sur 112) que l'Autriche doit lui rembourser pour augmenter son encaisse métallique ; la part du Trésor dans les bénéfices serait augmentée ; les principaux fonctionnaires de la Banque seraient nommés par le gouvernement.

Quant à la répartition des dépenses communes, le compromis de 1867 l'avait fixée d'une manière avantageuse pour la Hongrie qui, à raison de sa population moins considérable et surtout de sa richesse moins grande que celles de l'Autriche, acquittait moins du tiers de ces dépenses; elles étaient à la charge de l'Autriche pour 68,80 p. 100 et à la charge de la Hongrie pour 31,20 p. 100. La Hongrie demande le maintien de cette proportion ; elle reconnaît que depuis trente ans sa prospérité s'est très sérieusement accrue, mais prétend que l'Autriche n'a pas fait de moindres progrès ; elle ajoute que le système, admis par le compromis sur la restitution des impôts de consommation, a lésé les finances hongroises au profit des finances autrichiennes, la Hongrie employant en grande quantité certaines denrées fabriquées en Autriche, comme le sucre, la bière et l'eau-de-vie. Le Parlement autrichien, au contraire, soutenant que la prospérité de la Hongrie s'est accrue dans des proportions toutes particulières veut porter à 46 p. 100 la contribution de ce pays dans les dépenses communes. Ces dépenses s'étant élevées dans de très fortes proportions (de 1887 à 1895 le budget de la guerre est monté de 106 millions de florins à 140 millions), on comprend l'importance du conflit, d'autant plus difficile à trancher équitablement, que sa solution doit reposer sur une comparaison impossible à faire, celle de la richesse respective des deux pays.

Les finances et les réformes fiscales en espagne. — La situation des finances espagnoles n'a jamais été brillante ; elle l'est aujourd'hui moins que jamais ; l'expédition de Cuba et la crise du change ont fortement pesé sur les dépenses de la monarchie ; les recettes de l'exercice 1895-1896 ne se sont élevées qu'à 707.905.910 pesetas, tandis que les prévisions étaient de 765.728.643 p. En 1894-1895 le déficit a été de 50.805.330 p. 48, alors qu'on prévoyait un excédent de plus de 6 millions.

Deux sortes de mesures ont été prises pour remédier à la situation financière ; on a songé en même temps à l'emprunt et à l'impôt.

Le gouvernement espagnol a commencé par obtenir de la législature le droit de contracter un emprunt d'un milliard en donnant comme garanties du remboursement et du service des intérêts les recettes douanières ; ce fut l'objet d'une loi du 10 juillet 1896. Après de vains pourparlers avec les établissements de crédit, le gouvernement songea à se procurer des ressources nécessaires à l'expédition de Cuba en profitant de la situation

(1) V. le *Journal des Economistes* du 15 octobre 1896, p. 72 et suiv.

Digitized by Google

critique des compagnies de chemins de fer et de la nécessité où elles se trouvaient de recourir, pour en sortir, à l'appui des pouvoirs publics : un emprunt extérieur, étant donné la situation des finances espagnoles et l'énorme passif qui grève le pays, — les arrérages de la dette publique, avant l'emprunt qui vient d'être contracté étaient de plus de 335 millions, et absorbaient ainsi plus de 40 p. 100 des recettes, — étant donné également l'incertitude du résultat de l'expédition et l'impossibilité d'évaluer les charges qui en résulteront pour l'Espagne, n'aurait eu aucune chance de succès ; un emprunt intérieur risquait d'échouer comme il avait échoué déjà à diverses reprises, et cet échec aurait eu, dans les circonstances présentes, et à raison du caractère d'emprunt patriotique qu'il aurait nécessairement affecté, un retentissement dangereux pour l'Espagne.

Les compagnies de chemins de fer étaient là pour remédier à la situation : les embarras financiers qu'elles traversaient, la nécessité où elles se trouvaient, sous peine d'être rapidement amenées à suspendre leurs paiements, d'obtenir du gouvernement certaines modifications aux conditions de leurs concessions, les empêcheraient, pensait-on, de décliner les propositions de ce dernier.

La crise que subissent depuis plusieurs années les compagnies de chemins de fer espagnoles est, pour la grande partie sinon pour la totalité, imputable au gouvernement espagnol lui-même ; c'est la mauvaise politique économique du gouvernement et notamment le cours forcé donné aux billets de banque qui a été la cause de l'élévation du change et c'est l'élévation du change qui a ruiné les compagnies, obligées de payer en or leurs créanciers et actionnaires étrangers ; la majeure partie de leur capital social et de leurs obligations étant entre des mains étrangères (elles en détiennent pour deux milliards), on comprend la perte que cette situation, en se prolongeant, causait aux compagnies; certaines d'entre elles ont dû, il y a peu d'années, se résoudre à mettre, — provisoirement, disaient-elles, — à la charge de leurs créanciers et actionnaires le prix du change c'est-à-dire de les payer en piécettes au lieu de les payer en francs; c'était une mesure illégale, mais sans laquelle elles n'auraient pu continuer à vivre. D'autre part, le gouvernement et la législation ont, dans mille circonstances et de mille façons, augmenté les charges des compagnies notamment par la substitution comme monnaie, des piécettes aux réaux, par la suppression des immunités douanières qui avaient permis aux compagnies de faire entrer à un tarif spécial réduit les fers nécessaires aux constructions et à l'exploitation ; le gouvernement n'a pas encore payé aux compagnies les comptes arriérés des transports de guerre ; il leur a imposé des charges nouvelles au profit de l'industrie sidérurgique nationale; il faut ajouter à cela la crise résultant de l'insurrection carliste, autrefois, et de l'insurrection cubaine, aujourd'hui ; elles réclamaient donc plutôt un droit, au sens moral du mot, qu'une faveur, quand elles demandaient au gouvernement de les indemniser des pertes qu'elles étaient destinées à subir dans l'avenir et de les remettre en situation de faire face à leurs charges. Leur ambition était d'obtenir une prolongation de la durée de leurs concessions, un ajournement dans l'amortissement de leurs titres et le droit d'introduire leur matériel en franchise des droits de douanes,

Digitized by Google

La loi du 30 juillet autorise le gouvernement à prolonger la durée des concessions jusqu'au 1er juil. 1980 au maximum, « à condition qu'avec le concours et l'intervention des compagnies, de leurs représentants, ou des établissements de crédit avec lesquels elles sont en relations, le gouvernement fasse une opération de crédit pour une somme d'au moins un milliard de *pesetas* effectives, avec la garantie générale de la nation ou la garantie spéciale de la loi du 10 juil. 1896. » Les compagnies devaient également, si elles se prêtaient à cette opération, recevoir le droit d'introduire dans les tables d'amortissement les modifications ou ajournements qu'elles jugeraient nécessaires, à la condition d'obtenir le consentement des personnes ayant un intérêt dans ces titres, où l'adhésion, dans les formes déterminées spécialement par la loi, des trois cinquièmes des porteurs de titres, ou, si cette majorité n'était pas réunie dans un délai déterminé, des deux cinquièmes ; l'opposition des détenteurs des deux cinquièmes des titres devait être un obstacle au droit d'ajourner l'amortissement. Enfin le gouvernement s'engageait à présenter aux Chambres un projet de loi « ayant pour but d'accorder la protection voulue à l'industrie sidérurgique en ce qui concerne l'introduction du matériel des chemins de fer ».

En somme, les compagnies de chemins de fer devaient servir d'intermédiaires entre le gouvernement et ses prêteurs nouveaux ; on n'exigeait pas qu'elles prissent, même à titre de cautions, l'obligation de rembourser l'emprunt contracté par l'État ; mais il va sans dire que les prêteurs auraient en fait exigé la garantie des compagnies, puisqu'elles devaient nécessairement s'adresser à ces établissements de crédit ou à des particuliers ayant une confiance absolue dans leur solvabilité. Mais quelle garantie auraient pu donner pour une somme aussi forte les compagnies dont les concessions sont déjà hypothéquées, au-delà de leur valeur, au profit des obligataires ?

Cette combinaison n'était peut-être pas, de la part du gouvernement espagnol, empreinte d'une complète dignité ; car, d'une part, il manifestait sa crainte de ne pas trouver par ses seules forces les ressources nécessaires, et, d'autre part, il faisait chèrement payer aux compagnies des concessions qui ne lui coûtaient guère, et que sa conduite passée aurait dû le conduire à leur accorder gratuitement, comme une réparation. D'ailleurs, les compagnies de chemins de fer ont des statuts, et ces statuts ne sauraient leur permettre de cautionner les engagements d'autrui ; il ne pouvait donc être question pour les chemins de fer espagnols de s'entremettre, en vue d'un emprunt contracté par le gouvernement.

La combinaison ayant échoué, force fut au gouvernement espagnol de recourir à un emprunt intérieur ; une publicité intelligemment faite, un appel éloquent aux sentiments patriotiques de la nation, par dessus tout la vivacité et l'ardeur de l'émotion que faisait éprouver au peuple espagnol la partialité des Américains en faveur des insurgés cubains, et enfin la nécessité de montrer au gouvernement des États-Unis l'union de la nation, assurèrent à l'emprunt un succès inespéré. On offrait pour 250 millions d'obligations, gagées sur les douanes, devant produire à peu près 226 millions de *pesetas* ; il en a été souscrit pour 500 millions ; 133 millions étaient

Digitized by Google

déjà dépensés à l'avance et devaient servir à rembourser des avances faites par divers établissements de crédit et par la compagnie transatlantique. Il faut dire que le gage de l'emprunt est, comme ceux de certains emprunts précédents (le 4 p. 100 intérieur et extérieur, gagé sur les contributions directes) assez solide. La Banque d'Espagne est chargée de retenir, tous les trimestres, sur les recettes des douanes dont elle opère l'encaissement, les fonds nécessaires au service de l'emprunt et à l'amortissement. Tant que le gouvernement espagnol ne se croira pas permis de supprimer cette garantie, l'exécution de ses engagements vis-à-vis de ses nouveaux obligataires est à peu près complètement assurée.

Quant aux compagnies de chemins de fer, on semble de moins en moins disposé à leur donner satisfaction ; elles paraissent devoir être réduites à suspendre l'amortissement de leurs obligations et à payer leurs obligations en *pesetas*, si même des mesures plus graves ne leur sont pas imposées bientôt par les circonstances. Un gouvernement qui se soucie aussi peu de réparer les conséquences de sa faute ne peut guère inspirer confiance à l'Étranger ; et il faudra, avant longtemps, recourir à l'Étranger pour lui demander les nouvelles ressources que la continuation de la coûteuse expédition de Cuba (elle absorbe 60 millions par mois) rendra indispensables.

Le succès de l'emprunt a rendu moins urgent l'établissement de nouveaux impôts; les Cortès ont, d'ailleurs, repoussé la majeure partie des propositions formulées par le ministre des finances à cet égard; elles étaient pour la plupart fort singulières. En rejetant dans le budget extraordinaire une partie des dépenses qui jusqu'alors faisaient partie du budget ordinaire, et en les couvrant par des recettes extraordinaires, c'est-à-dire temporaires, le ministre arrivait à l'équilibre du budget, qui comprenait en recettes 773.766.261 p. 50, et en dépenses 757.765.657 p. 89, mais il avait fallu, pour l'obtenir, créer en grande quantité de nouveaux impôts : augmentation des droits de transmission, augmentation des droits de timbre avec création d'un nouveau droit pour les annonces, augmentation des droits sur les sucres et glucoses, réorganisation de l'octroi, augmentation de l'impôt foncier, de l'impôt sur les sociétés par actions, de l'impôt sur les eaux-de-vie et alcools industriels, de l'impôt sur les objets de consommation, de l'impôt sur les transports par mer, affermage de l'exploitation des loteries, impôt sur les petites loteries de charité, modification de la perception de l'impôt sur le sel, avec affermage de cet impôt pendant 25 ans. Le budget extraordinaire, fixé en dépenses à 236.344.883 p., était surtout couvert par le renouvellement de la ferme des tabacs et un impôt temporaire de navigation.

Une seule réforme importante a abouti, celle de la modification du régime fiscal des transmissions ; cette modification a été realisée par la loi du 30 avril 1896. Les tarifs adoptés sont assez élevés tout en restant beaucoup au-dessous des tarifs français. Les droits de mutation par décès sont fixés à 1 p. 100 entre ascendants et descendants légitimes ou légitimés par mariage subséquent, à 2 p. 100 entre ascendants et descendants naturels légitimés par rescrit royal ou adoptés, à 1 p. 100 entre conjoints pour la réserve et à 3 p. 100 pour la portion excédant la réserve ; ils varient de 4 à 8 p. 100 entre collatéraux, suivant le degré de parenté, et sont de 9 p. 100

Digitized by Google

entre étrangers; les collatéraux au-delà du sixième degré sont assimilés aux étrangers, tandis qu'en France l'assimilation ne commence qu'après le douzième degré, qui est le dernier degré successible ; une disposition singulière est celle-ci : « Les héritages et legs en faveur de l'âme du testateur payeront un droit de 3 p. 100 ; s'ils sont en faveur de l'âme d'autres personnes, ils seront soumis aux droits correspondant au degré de parenté qui existe entre celles-ci et le disposant. » La transmission par décès de meubles meublants et de linge à usage personnel n'est soumis qu'à un droit de 10 cent. p. 100; le même droit est perçu sur les acquisitions faites par l'État, les établissements de bienfaisance entretenus par l'État, les provinces et les municipalités; les acquisitions des établissements de bienfaisance entretenus par des particuliers sont soumises à un tarif également réduit, de 2 p. 100; les droits de transmission à titre onéreux ne dépassent jamais 3 p. 100 sur les immeubles et 2 p. 100 sur les meubles.

En cas de transmission simultanée des mêmes biens en usufruit et en nue propriété, au profit de personnes différentes, chacun des droits d'usufruit et de nue propriété est perçu sur une valeur égale à la moitié des biens transmis, et le payement ne peut être retardé de plus de deux ans. C'est une solution plus équitable que celle de notre législation actuelle, qui soumet l'usufruit aux droits sur la moitié de la valeur transmise, et la nue propriété aux droits sur la valeur entière ; elle est, d'autre part, plus simple, mais peut-être moins équitable, que celle du projet de loi soumis actuellement au Sénat, et qui se base, pour le calcul des droits respectivement dûs par le nu-propriétaire et par l'usufruitier, sur l'âge de ce dernier.

Il faut également signaler, dans la loi espagnole, une disposition très remarquable, d'après laquelle tout retard dans le payement des droits, toute prorogation de délai accordée pour le payement aux contribuables, entraînent l'obligation de payer des intérêts moratoires sur le pied de 6 p. 100. Cela est infiniment préférable au système de la loi française qui punit le retard d'une pénalité uniforme, quelle que soit sa durée ; cette sanction manque, d'ailleurs, en grande partie son but, à raison des remises que, se basant sur le droit de grâce a attribué au chef de l'État, la régie s'autorise à accorder.

Les tentatives de réformes financières en turquie. — Un programme de réforme financière dont le contenu n'est pas encore connu à l'heure où nous écrivons, est actuellement élaboré par les ambassadeurs des grandes puissances pour être soumis au Sultan ; ce dernier acceptera toutes les réformes qu'on lui proposera ; la difficulté sera d'en obtenir l'exécution, et l'inertie dont la Porte a déjà donné tant de preuves, notamment dans ces derniers temps, se manifestera sans doute, ici encore, dans une mesure suffisante pour que les puissances européennes se trouvent obligées d'appuyer par la force, ou du moins par des menaces d'intervention effective, les injonctions faites au sultan.

Arrivera-t-on à un *condominium* des grandes puissances en Turquie ? Cela est à craindre, quoiqu'en ce moment et après quelques dissentiments émanés de certaines puissances, tout le monde paraisse hésiter à s'engager

Digitized by Google

dans cette voie. Non seulement le sultan y est absolument hostile (ce n'est pas apparemment cette considération qui cause les hésitations des puissances), mais on sent qu'une administration indivise des affaires turques par des délégués des États européens aurait chance de faire entrer la question d'Orient dans sa phase dernière, celle qu'on recule constamment au prix des plus grands efforts, et de provoquer des conflits qui se termineraient par une guerre européenne; pendant sa courte durée, le *condominium* franco-britannique en Égypte a donné des craintes assez vives pour que l'administration commune d'un pays beaucoup plus difficile à gouverner, par un nombre de puissances beaucoup plus considérable, soit essentiellement redoutable.

Il est cependant difficile qu'on trouve un autre moyen durable d'améliorer, dans l'intérêt de ses créanciers extérieurs, les finances de la Turquie. Dans ce pays extraordinaire, où les fonctionnaires ne sont jamais rétribués et tirent leur profit des déprédations qu'ils commettent, où les soldats ne reçoivent jamais leur solde et sont payés au moyen de certificats délivrés au moment de leur libération et reçus en payement des impôts, où le produit des emprunts est absorbé pour la majeure partie et sans qu'on sache comment par la Cour, où des monopoles importants sont concédés moyennant des prix dérisoires et des pots-de-vin gigantesques, où la liste civile du sultan s'élève au chiffre fantastique de près de 6.700.000 livres turques (plus de 150 millions de fr., la livre turque valant 22 fr. 78), les déficits se succèdent sans interruption; le déficit est évalué à 1.800.000 ou 2.000.000 livres turques pour l'exercice courant, qui prendra fin le 31 mars.

Jusqu'à présent, les porteurs étrangers de titres turcs qui sont, comme on le sait, nombreux en France (1), n'ont pas souffert de cette situation budgétaire, grâce au dualisme des budgets ottomans. Le budget destiné au service de la dette est indépendant du budget ordinaire, et s'alimente par des ressources spéciales, provenant notamment des monopoles affectés à ce service (2); ce budget s'enfle chaque année à raison même des déficits constants du budget ordinaire, qui appellent des emprunts nouveaux; mais les anciens créanciers, gardant pour eux seuls les gages qui garantissent leurs droits, n'ont rien à craindre du concours des créanciers nouveaux; dans l'exercice qui vient de se terminer, le total des revenus affectés au budget spécial est resté plus que suffisant malgré une diminution de recettes de 46.281 livres turques; l'administration de ce budget, qui est excellente, a été diminuée dans le même exercice de 8.000 livres et ses frais ne s'élèvent pas au-delà de 11,7 p. 100 des recettes; d'ailleurs si, d'un côté, la dette augmente, d'un autre côté elle s'amortit par des remboursements et des conversions; l'amortissement, pendant l'exercice précédent, a été de 1.265.000 livres turques en valeur nominale, et 703.000 livres turques en valeur réelle.

(1) On évalue à 1985 millions 1/2 les valeurs turques; sur ce nombre il s'en trouverait pour 1335 millions en France, pour 341 millions en Allemagne, pour 230 millions en Angleterre, pour 79 millions 1/2 en Autriche.

(2) V. l'*Economiste français* du 5 déc. 1896.

Digitized by Google

Mais les ressources du budget ordinaire diminuent sans interruption, par cela même que des monopoles de plus en plus nombreux quittent ce budget pour être transportés au budget spécial, où ils servent de gage à de nouveaux créanciers. Il est donc certain que si l'on n'y remédie et si l'on comble le déficit de l'exercice courant par un nouvel emprunt, contracté — cela va sans dire, — à des conditions plus onéreuses que les emprunts précédents et avec des garanties plus difficiles à trouver, la ruine est proche pour le Trésor turc, pour ceux de ses créanciers qui ne sont pas inscrits dans le budget spécial, et indirectement pour les autres, qui ont tout à craindre des expédients auxquels a recours une administration financière aux abois.

Aussi l'idée de l'emprunt a-t-elle été écartée par l'administration ottomane elle-même; on veut demander à l'impôt et aux économies les ressources nécessaires pour combler le déficit, mais quel impôt nouveau créer dans ce pays où les charges sont déjà excessives, où leur produit disparaît en grande partie avant d'arriver au Trésor, où les monopoles les plus étranges, aussi lucratifs pour les concessionnaires qu'ils le sont peu pour le Trésor, constituent le mode le plus ordinaire de perception des contributions? Et quelles économies réaliser si les fonctionnaires ne touchent pas leurs traitements, si tous les comptes de fournitures restent impayés et si les recettes du budget vont presque tout entières à une nuée de courtisans insatiables! Il faudrait, du reste, autre chose que des diminutions de dépenses; il faudrait de l'argent pour payer les anciennes dettes.

On a parlé d'élever les droits de douane en les portant de 8 à 10 p. 100; ce n'aurait été qu'une ressource insuffisante, et qui se serait trouvée presque tout entière anéantie par une diminution dans les importations; on a essayé aussi de répartir le déficit entre tous les ministères, qui, coûte que coûte, devaient réaliser leur part d'économies; de ce côté encore, on a éprouvé des déceptions. Finalement et après avoir commencé par prendre une mesure énergique en réduisant de 45 à 6 le nombre des membres du conseil de la douane et réalisé ainsi une économie de 900 livres turques par mois, les ministres ottomans se sont arrêtés aux mesures suivantes: 1° réduction de 19 millions de francs dans le budget de la guerre par la diminution des approvisionnements et le licenciement complet des rédifs; 2° réduction de 6 millions dans les budgets de la marine et de l'artillerie; 3° réduction de 4 millions dans les autres budgets; 4° surtaxe de 1 1/2 p. 100 sur les dîmes et de 1 p. 100 sur les *agnams* (taxe sur les moutons), d'où on espère tirer 9 millions; 5° diminution de 7 p. 100 sur les traitements élevés; 6° réduction de 10 p. 100 promise par le sultan sur sa liste civile. Il est certain que ses mesures ne seront pas toutes appliquées dans une proportion suffisante pour mettre fin au déficit; d'ailleurs, elles ne paraissent pas satisfaire les ambassadeurs des grandes puissances. La situation reste donc ce qu'elle était il y a quelques semaines.

Digitized by Google

La commission de la dette égyptienne. — La Cour d'appel mixte d'Alexandrie a confirmé, par arrêt du 2 décembre dernier, le jugement rendu le 8 juin par le tribunal mixte du Caire dans l'affaire de la Caisse égyptienne. Il fallait s'y attendre : l'impartialité des magistrats garantissait un examen approfondi de la question, dégagé de toute influence extérieure, et, ce point étant acquis, la solution ne pouvait être douteuse, quoique les Anglais eussent affecté à l'avance d'être certains qu'elle serait différente ; nous n'ajoutons rien aux arguments que notre regretté collègue Saint-Marc a développés en faveur du système qui a triomphé, par deux fois, contre les prétentions de l'Etat égyptien, derrière lequel se dissimulait le gouvernement britannique (1); on pourra consulter également, parmi les travaux auxquels la question a donné lieu, une remarquable note de M. Albert Padoa, dont le rôle, dans toute l'affaire, a été prépondérant.

La déception, ouvertement manifestée, de la presse anglaise s'est changée en cri de triomphe, lorsqu'on a appris que le gouvernement anglais avait offert au gouvernement Khédivial de lui prêter la somme de 500.000 livres dont ce dernier était condamné à opérer le remboursement. Les journaux anglais ont affecté de voir dans cette offre une confirmation des prétendus droits de l'Angleterre sur l'Egypte et la justification d'une prolongation indéfinie de l'occupation; il est à supposer que le gouvernement anglais lui même obéissait à un sentiment analogue et voulait ainsi faire regretter à la France son intervention.

Si l'emprunt devait se réaliser et si sa réalisation avait pour effet de rendre légitime une prolongation de l'occupation, on ne devrait pas regretter cependant que notre gouvernement ait contribué à provoquer les décisions des tribunaux mixtes: il avait à sauvegarder les intérêts des porteurs français de titres égyptiens, et ne pouvait se désintéresser d'une tentative illégale dont le résultat était d'amoindrir le gage de ses nationaux. Mais nous ne voyons pas en quoi l'emprunt contracté par le gouvernement Khédivial auprès de l'Angleterre pourrait profiter aux prétentions de cette dernière sur le protectorat de l'Egypte, ou simplement sur une prolongation de son occupation. Le gouvernement Khédivial n'étant pas en situation d'avoir d'autres volontés que celles de l'Angleterre, les contrats qu'il passe avec cette dernière ne sont pas l'expression d'un libre consentement et ne sauraient l'engager à rester, quand les circonstances lui permettront matériellement d'en sortir, dans une situation dépendante vis-à-vis de l'Angleterre. Et, d'ailleurs, en quoi le pays prêteur peut-il se considérer comme devant avoir, jusqu'au remboursement de sa créance, une suprématie quelconque sur le pays emprunteur ? Il n'est qu'un créancier, et le créancier n'a pas un droit d'immixtion dans la gestion du patrimoine du débiteur.

On comprend cependant qu'en raison des conséquences que l'Angleterre est prête à attacher au contrat qu'elle entend passer avec le gouvernement Khédivial, la France tienne peu à ce que cette convention soit conclue. Elle a donc avantage à soutenir que cet emprunt ne peut s'effectuer sans

(1) *Revue* de Mai-Juin 1896, p. 471.

Digitized by Google

le consentement de son commissaire. Or cette solution résulte de l'art. 37 de la loi de liquidation, laquelle subordonne tout emprunt à « l'avis conforme de la commission de la dette » ; et, lorsque la commission de la dette eut à statuer sur le prélèvement que le gouvernement Khédivial voulait opérer en vue de l'expédition de Dongola, on sait que la théorie des commissaires russe et français était celle-ci : la commission n'a pas mission d'accorder cette autorisation, mais, à supposer qu'il en soit autrement, l'avis unanime de la commission est indispensable à la régularité du prélèvement. Le tribunal et la cour mixtes, ayant tranché la première question dans le sens désiré par les commissaires russe et français, n'ont pas eu à résoudre la seconde ; elle reste donc pendante ; à plus forte raison est-il certain que la commission de la dette doit être consultée et, par suite, l'irrégularité de l'emprunt que le gouvernement Khédivial entend faire auprès du gouvernement anglais est démontrée.

Pour écarter la nécessité de faire appel à la commission de la dette, le gouvernement anglais a voulu tirer parti de la disposition, contenue dans le même art. 37, aux termes de laquelle le gouvernement Khédivial peut se faire consentir sans autorisation des avances en compte-courant jusqu'à concurrence d'un million de livres égyptiennes (1). L'argument ne séduira personne : les avances en compte-courant ont un caractère particulier ; le compte courant est un contrat intervenu entre deux personnes qui doivent faire ensemble des opérations commerciales, et en vertu duquel les sommes ou valeurs qu'elles se remettront réciproquement seront transformées en articles de débit et de crédit, de manière à ce que seul le solde soit exigible ; un simple emprunt, alors même qu'il essayerait de se déguiser sous la forme d'un compte courant, ne saurait être considéré comme tel. Il est d'ailleurs évident que la loi de liquidation n'a pas voulu laisser au gouvernement le droit d'échapper, pour une somme considérable, au contrôle de la commission, mais seulement la faculté de se faire consentir des avances temporaires qu'il remboursera sur ses rentrées normales.

La question, au reste, ne s'est pas encore officiellement posée au moment où nous écrivons. Déclinant provisoirement l'offre de l'Angleterre, le gouvernement Khédivial a versé, immédiatement après la condamnation, à la caisse de la dette, la somme de 500.000 livres, augmentée des intérêts de cette somme depuis le jour où elle a été reçue ; mais ce remboursement n'a pu être fait qu'à l'aide du produit des impôts, lequel devait faire face aux dépenses ordinaires du budget ; encore a-t-il fallu centraliser en quelques heures les rentrées effectuées. Dès le mois de janvier ou de février 1897, le Trésor sera hors d'état de faire face à ses dépenses ordinaires ; et c'est alors que la question de l'emprunt anglais se posera sans pouvoir être

(1) Voici le texte (*Annuaire de législ. étrang.*, 1881, p. 636) : « Aucun nouvel emprunt, de quelque nature qu'il soit, ne pourra être émis par notre gouvernement que sur l'avis conforme de la commission de la dette. Il sera loisible toutefois à notre ministre des finances de se procurer des avances en compte-courant dans la limite maxima de deux millions de livres égyptiennes ». — Ce montant a été réduit à un million de livres par l'article 25 du décret du 27 juill. 1885.

Digitized by Google

désormais différée. Mais elle ne sera que plus difficile à trancher, puisqu'une commission internationale d'enquête doit être obligatoirement réunie, avant toute mesure destinée à combler un déficit budgétaire, pour examiner les causes de ce déficit.

Quoiqu'il en soit, l'expédition soudanaise a, jusqu'à présent, coûté, en dehors des 500.000 livres dont il vient d'être question, environ 250.000 autres livres, et ce n'est qu'un commencement. Les frais de l'expédition soudanaise, tombent, de par la volonté du gouvernement britannique, à la charge du gouvernement égyptien,et on n'a point douté qu'il ne dût en être ainsi, quoique cette expédition n'ait pas pour lui un grand intérêt. Le débat a eu une autre conclusion pratique, qui n'est pas faite pour donner une idée bien haute de la largeur de vues de ceux qui président actuellement aux destinées de l'Égypte ; c'est le refus fait par le gouvernement khédivial de participer à notre Exposition de 1900.

ALBERT WAHL.

Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lille, chargé du cours de législation financière.

Digitized by Google

CHRONIQUE POLITIQUE

ALLEMAGNE

(JUILLET-DÉCEMBRE 1896)

SOMMAIRE : I) *L'Empire.* — 1. Le nouveau code civil. — 2. Les Bourses. — 3. La loi sur l'organisation industrielle. — 4. L'assurance ouvrière. — 5. Les colonies, les affaires étrangères, l'armée. — 6. Le Reichstag. — II) *Les États.* — 1. Royaume de Prusse. — 2. Royaume de Bavière. — 3. Royaume de Saxe. — 4. Royaume de Wurtenberg. — 5, Grand duché de Bade. — 6. Alsace-Lorraine.

L'EMPIRE

1. LE NOUVEAU CODE CIVIL. — Le Code civil qui avait été, dans le cours de la dernière session du Reichstag, l'objet principal des débats législatifs, est revenu sur le tapis dans la session actuelle. Il a été promulgué dans le *Bulletin des lois*, n° 21, à la date du 18 août 1896, en même temps qu'une loi d'introduction, qui l'a déclaré exécutoire à partir du 1er janvier 1900. Il faut encore rattacher au Code civil, la loi du 5 juil. 1896, sur les obligations des commerçants relativement à la garde de valeurs mobilières étrangères (1). La loi du 22 juin 1896, sur les bourses (2), concerne également, en grande partie, le règlement d'intérêts privés ; cependant les dispositions d'ordre général qu'elle contient ont une importance plus grande.

2. LES BOURSES (3). — Les bourses sont désormais considérées, dans l'Empire allemand, comme des institutions publiques et réglementées comme telles. La création d'une bourse est subordonnée à l'autorisation du gouvernement de l'État dans lequel elle est fondée. Ce gouvernement a également

(1) *Bulletin des lois de l'Empire* (Reichsgesetzblatt), 1896, p. 183. Il faut en dire autant de la loi du 12 août 1896 sur les sociétés coopératives de consommation (*Bulletin des lois de l'Empire*, p. 695).

(2) *Ibid.*, p. 157.

(3) V. *Revue* de 1896, t. 2, p. 142.

Digitized by Google

le droit de fermer à sa volonté les bourses existantes. D'autre part, il exerce sur elles une surveillance ; il a le droit, ou de l'exercer par lui-même ou de la confier en partie aux organes représentatifs du commerce. Les fonctionnaires chargés de cette surveillance sont des commissaires du gouvernement (*Staatskommissœre*), qui doivent être désignés pour chaque bourse. Leur mission principale consiste à veiller à ce que les lois et ordonnances relatives à l'organisation des bourses ne soient pas violées. Ils reçoivent des instructions précises du gouvernement, auquel ils ont également à faire des rapports sur les observations qu'ils auront faites.

A côté des gouvernements, le conseil fédéral s'est vu attribuer aussi certains droits d'administration relativement aux bourses. Il lui est adjoint, comme conseil délibératif, un comité de bourse (*Bœrsenauschuss*), dont il nomme les membres pour une durée de cinq ans.

D'autre part, il y aura pour chaque bourse un règlement de bourse (*Bœrsenordnung*), qui sera soumis à l'approbation du gouvernement local et qui aura pour objet l'administration de la bourse, son organisation, ses attributions, la cote des prix et des cours, enfin les conditions auxquelles sera subordonné l'accès du local de la bourse.

La loi elle-même interdit cet accès à certaines catégories de personnes, à savoir les femmes, les mineurs, les insolvables, les individus qui sont privés des droits civils ou qui ont été déclarés, par un jugement passé en force de chose jugée, en état de banqueroute simple ou frauduleuse, enfin tous ceux auxquels une décision du tribunal arbitral aura interdit l'accès de la bourse.

Ce tribunal arbitral (*Ehrengericht*) est formé auprès de chaque bourse par les représentants des cercles intéressés. Toute personne ayant son entrée à la bourse, qui est accusée d'avoir fait à la bourse un acte contraire à l'honneur ou à la foi du commerce, est traduite devant ce tribunal. Les peines qu'il peut prononcer sont la réprimande et l'exclusion temporaire ou perpétuelle de la bourse.

Les débats devant le tribunal arbitral sont, en règle générale, soustraits à la publicité. La décision de ce tribunal peut faire l'objet d'un recours devant une chambre d'appel (*Berufungskammer*), qui comprend un président désigné par le conseil fédéral et six assesseurs nommés par le comité de la bourse. L'appel peut être formé non seulement par la partie condamnée, mais par le commissaire du gouvernement.

En dehors de ces dispositions générales, la loi contient quelques prescriptions spéciales sur les opérations de bourse, sur la fixation du prix des marchés, sur le courtage, sur l'admission des titres à la cote, sur le marché à terme, sur le contrat de commission. Elle édicte également un certain nombre de peines.

Le marché à terme est interdit par la loi elle-même pour les céréales et les farines ; de son côté, le conseil fédéral peut le prohiber ou le soumettre à des restrictions pour d'autres marchandises énumérées par la loi et pour certaines valeurs mobilières. Les organes de la bourse peuvent également interdire, dans chaque bourse, les marchés à terme sur les marchandises ou valeurs mobilières.

Digitized by Google

3. La loi sur l'organisation industrielle. — Le projet de loi additionnelle à la loi sur l'organisation industrielle, qui avait été soumis au conseil fédéral et au Reichstag dans le cours de la dernière session (1), a été depuis converti en loi. Le conseil fédéral est actuellement saisi d'un autre projet, beaucoup plus étendu et plus grave.

Ce projet a pour point de départ les tentatives faites depuis longtemps en vue d'une organisation des métiers ; il a été élaboré par le ministère prussien ; en dehors de l'objet qui vient d'être indiqué, il contient une nouvelle réglementation de l'apprentissage. Voici quelles sont ses dispositions principales :

Les corporations libres sont remplacées par les corporations obligatoires (*Zwangsinnungen*). Outre ces corporations, il sera formé pour la protection des intérêts professionnels et pour la réglementation de l'apprentissage des comités de métiers (*Handwerksausschusse*) et des chambres de métiers (*Handwerkskammern*).

a) *Corporations obligatoires.* — Elles doivent être formées pour tous les métiers indiqués dans la loi. L'énumération de cette dernière comprend à peu près toutes les entreprises vraiment industrielles où le travail ouvrier est la règle. Le conseil fédéral peut, par des décisions applicables à tout l'Empire, modifier l'énumération législative. Dans chaque État, l'administration centrale peut, avec l'assentiment du conseil fédéral, faire la même modification pour tout ou partie de cet État.

Les corporations doivent être établies dans les circonscriptions locales, et, en règle, ne doivent comprendre, chacune, qu'une seule catégorie de professions.

Les directeurs de toutes les entreprises représentées dans les corporations seront de plein droit englobés dans ces corporations dès le jour de la mise en vigueur de la loi, s'il s'agit d'entreprises déjà créées, et, dans le cas contraire, dès le jour où elles seront fondées.

Cette dernière disposition n'est pas applicable aux fabriques, ni aux métiers ambulants.

Toutefois, les fabricants ont le droit d'entrer librement dans les corporations, aussi bien que d'en sortir ; il en est de même, pour certaines autres classes professionnelles, les contre-maîtres, les anciens entrepreneurs et contre-maîtres, les ouvriers agricoles ou de fabrique, mais non les entrepreneurs de métiers ambulants.

La fondation des corporations et les modifications qui pourront être apportées à leur fonctionnement, seront l'œuvre des hautes autorités administratives.

Les attributions des corporations sont déjà, dans la législation en vigueur, tantôt obligatoires et tantôt facultatives; cette distinction est maintenue par le projet, et les attributions des corporations ne différeront guère de celles qui leur appartiennent actuellement.

L'organisation des corporations, laquelle, dans la législation en vigueur, dépend en grande partie des termes des statuts, est réglée, avec détails par

(1) V. *Revue* de 1896, t. 2, p. 145.

Digitized by Google

le projet. La corporation doit avoir un comité de direction et une assemblée corporative, qui seront ses organes et qui représenteront ses membres. En outre, il y aura pour chaque corporation un comité de compagnons (*Gesellenauschuss*), qui représentera les intérêts des ouvriers et compagnons employés par les patrons de la corporation. Enfin, en vue d'éventualités spéciales, il pourra être formé des comités parmi les membres de la corporation.

L'administration de la corporation est répartie entre le comité de direction et l'assemblée ; le premier est chargé de l'administration courante, tandis que les mesures relatives aux objets les plus importants sont réservées à l'assemblée.

Le comité des compagnons concourt: 1° à la réglementation de l'apprentissage et à l'examen des ouvriers ; 2° à la fondation et à l'administration de toutes les œuvres auxquelles les ouvriers contribuent, soit pécuniairement, soit de toute autre manière, ainsi que des œuvres destinées à la protection des ouvriers.

Le droit de participer à la nomination des organes de la corporation suppose l'âge de 25 ans; le droit d'en faire partie appartient à ceux qui ont atteint l'âge de 30 ans; pour être électeur et éligible au comité des ouvriers, il suffit d'être majeur.

La corporation doit établir des statuts qui règlent certains points fixés par la loi. Ces statuts sont provisoirement rédigés par les plus hautes des autorités chargées de la surveillance et soumises à l'approbation de l'assemblée corporative. Les changements aux statuts sont délibérés par cette assemblée et soumis à l'approbation des autorités chargées de la surveillance. La corporation est placée sous la surveillance de l'État, et cette surveillance s'exerce conformément aux dispositions de la loi et des statuts.

La corporation peut être dissoute pour cause d'incapacité, de refus à se soumettre aux prescriptions législatives, de danger causé au public par des actes illégaux, ou pour défaut d'accomplissement d'actes obligatoires. La dissolution est prononcée par les fonctionnaires chargés de la surveillance la plus immédiate.

b) *Comités de métiers* (*Handwerksauschusse*). — La loi actuellement en vigueur sur l'organisation industrielle autorise la formation de comités corporatifs (*Innungsauschussen*), pour représenter les intérêts communs d'un certain nombre de corporations. Le projet oblige les hautes autorités chargées de la surveillance à créer, dans le même but, des comités de métiers pour représenter les intérêts des corporations et des professions de la circonscription régies par une autorité administrative inférieure. Les comités sont choisis parmi les représentants des patrons compris dans les corporations et des autres gens de métiers. A chaque comité est adjoint, comme membre du comité de direction, un commissaire du gouvernement.

Le comité a, en ce qui concerne les gens de métier étrangers à toute corporation, toutes les attributions obligatoires des corporations; en outre, il est autorisé à prendre les mesures nécessaires pour hâter le développe-

Digitized by Google

ment de l'éducation industrielle, technique et morale des gens de métier, et à fonder des caisses de secours.

Il a un comité de direction choisi par ceux qu'il représente, des statuts, et subvient à ses frais à l'aide de cotisations fournies par ceux qu'il représente. Comme la corporation, il est soumis à la surveillance de l'État; il peut être dissous pour les mêmes motifs que la corporation.

c) *Chambres de métiers* (*Handwerkskammern*). — Les chambres de métiers, qui forment le troisième organe de la représentation locale des intérêts professionnels, sont constituées par les autorités centrales, parmi les gens de métier indépendants et âgés d'au moins trente ans. Leur rôle consiste surtout à réglementer et à surveiller l'apprentissage, à émettre des avis et à faire des propositions relativement aux rapports entre gens de travail et aux examens. A chaque chambre de métier est adjoint, comme membre du comité de direction, un commissaire du gouvernement, qui n'a pas voix délibérative, et un comité de compagnons (*Gesellenauschuss*). Les chambres de métiers ont un comité de direction et des statuts ; leurs frais sont payés par des cotisations fournies par les comités de métiers ; enfin, ils sont soumis à la surveillance des hautes autorités administratives.

Tous ces organes représentatifs ont un caractère commun ; ils sont dotées de la personnalité civile. Pour l'administration de leur patrimoine, ils sont, en partie, soumis à la curatelle des autorités chargées de la surveillance.

Les gens de métiers qui n'appartiennent à aucun de ces organes peuvent s'unir en corporations libres.

Les corporations obligatoires et les corporations libres peuvent se constituer en unions.

Plusieurs États de l'Empire peuvent se réunir pour constituer des corporations obligatoires communes.

Les corporations libres, actuellement existantes, peuvent être transformées, par une disposition spéciale de la loi, en corporations obligatoires.

Le projet contient, au sujet de l'apprentissage, des dispositions nombreuses, modifiant sur certains points, d'une manière très sérieuse, la législation en vigueur, et dont les principales sont les suivantes.

Toute personne âgée de moins de 17 ans, qui est employée par un patron à son métier, autrement qu'à titre exceptionnel et provisoire, est présumée être un apprenti. Dans les quatre semaines qui suivent le début de l'apprentissage, il y a lieu de dresser un contrat d'apprentissage au sujet duquel le projet contient des dispositions détaillées.

Les personnes qui ne jouissent pas de leurs droits civils ne peuvent ni garder ni prendre des apprentis. Le droit de garder ou prendre des apprentis peut également être retiré par les autorités administratives aux personnes qui ont gravement, et à diverses reprises, méconnu les obligations qui leur incombaient en vertu des règles de l'apprentissage ou qui ont une mauvaise réputation.

Les entrepreneurs qui appartiennent à une corporation obligatoire ou à un comité de métier ne peuvent confier l'éducation de leurs apprentis qu'à des subordonnés qualifiés pour cela et ne l'entreprendre eux-mêmes que

Digitized by Google

sous des conditions déterminées. Ces conditions sont qu'ils aient atteint l'âge de 21 ans, et, en outre, qu'ils aient occupé pendant cinq ans, soit la situation de patrons, soit celle de contre-maîtres, soit une situation analogue, ou qu'ils aient eux-mêmes accompli le temps de l'apprentissage et qu'ils aient passé l'examen d'ouvriers.

Le conseil fédéral pourra limiter, pour chaque catégorie de métiers, au moyen d'une ordonnance, le nombre des apprentis qui pourront être admis; tant qu'une limitation de ce genre n'aura pas été édictée, les autorités centrales du pays auront le droit de l'établir ; les corporations et les chambres de métiers pourront également le faire pour les patrons faisant partie des corporations et des comités de métiers.

En règle générale, l'apprentissage dure trois ans ; il ne peut dépasser cinq ans. Du reste, la durée de l'apprentissage est fixée pour chaque métier par les chambres de métiers sous l'approbation des hautes autorités administratives.

Au bout de trois ans, l'apprenti peut demander à passer l'examen d'ouvrier (*Gesellenprufung*). L'examen est passé devant un comité qui n'est composé qu'en partie d'hommes du métier ; le comité se compose d'un président et de deux assesseurs. L'un de ces derniers doit être un patron, l'autre un ouvrier. Le président est nommé par l'autorité chargée de la surveillance.

La place nous manque pour apprécier, dans l'ensemble et dans le détail, la valeur du projet. L'esprit bureaucratique, dont il est fortement empreint, l'a jusqu'à présent empêché de trouver beaucoup d'adeptes parmi les gens compétents.

D'après les rapports des représentants des gouvernements, il a déjà été combattu au sein de la commission du conseil fédéral, nommée pour l'examiner. Dans la presse, il a été jugé très sévèrement. On doit s'attendre à voir disparaître du projet le principe de la corporation obligatoire. Il est d'ailleurs, devenu douteux que le Reichstag ait à s'en occuper dans sa session actuelle.

4. L'assurance ouvrière. — Un autre projet, qui rentre également dans la législation sociale, a plus de chances de succès, c'est celui qui vise l'amendement de la législation en vigueur sur l'assurance ouvrière.

On a longuement, et souvent très vivement, discuté sur certaines des lois qui composent cette législation, et notamment sur celle du 22 juin 1889, relative à l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse ; une conférence a été tenue à ce sujet.

Les propositions qui sont le résultat de ces débats s'en tiennent aux principes du droit en vigueur. Elles ne visent pas, comme on l'a souvent demandé et espéré, l'abrogation du système des timbres pour la perception des contributions en ce qui concerne l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, et passent sous silence la fusion organique de cette assurance avec les deux autres assurances contre les accidents et la maladie. Elles ne contiennent de modifications que sur les points de détail; les plus importantes sont les suivantes :

Digitized by Google

a) L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. — Le cercle des personnes assurées reste le même. Le projet se contente d'en exclure les personnes qui n'acceptent de travail salarié que dans certaines périodes de l'année et pour quelques semaines, et, le reste du temps, remplissent le rôle de patrons, ou ont une autre occupation indépendante, ou travaillent chez eux sans salaire. Ces personnes pourront s'assurer librement. La définition de l'incapacité de travail est modifiée, en ce que, pour fixer le salaire local sur lequel est calculé celui que peut gagner l'ouvrier, il n'y a lieu de tenir compte que de ceux qui travaillent d'une manière habituelle.

Le projet contient des dispositions qui ont pour but de permettre aux établissements d'assurance contre l'invalidité d'empêcher, plus largement que par le passé, un ouvrier d'avoir droit à la pension, au moyen de secours temporaires en cas de maladie.

La période préparatoire est abaissée, pour l'assurance contre l'invalidité, de 235 à 220 semaines, et pour l'assurance contre la vieillesse, de 1410 à 1200 semaines.

Aux quatre classes de salaires qui servent à fixer le montant des contributions et en partie celui des pensions est ajoutée une cinquième classe. Les trois premières classes ne subissent aucune modification, la quatrième classe, qui comprenait les salaires au dessus de 850 marks, ne comprendra plus que les salaires de 850 à 1150 marks ; les salaires supérieurs à ce dernier chiffre formeront la cinquième classe (art. 22). Le subside qui doit être ajouté, pour chaque contribution hebdomadaire, aux pensions fournies aux assurés des deux catégories, seront dorénavant, pour les cinq classes de salaires, respectivement de 3, 6, 9, 12 et 15 pfennigs (art. 25). Les conditions de la perte du droit à la pension, par la suspension du payement des cotisations, sont modifiées (art. 32).

En ce qui concerne l'organisation des établissements d'assurance, les innovations suivantes méritent d'être mentionnées. Le conseil de surveillance, qui jusqu'alors était un organe facultatif, établi auprès du comité de direction, est supprimé ; la participation des représentants des patrons et des ouvriers à la direction devient, pour cette raison, obligatoire (art. 47 et 51). Les établissements d'assurance peuvent être divisés en sections avec des organes locaux et des attributions locales (art. 35). Le fonctionnaire chargé actuellement du contrôle de l'Etat sur tous les établissements d'assurances, le commissaire du gouvernement, reçoit des pouvoirs plus étendus.

Enfin de nombreuses et importantes modifications sont apportés à la procédure de la perception des contributions, ainsi qu'à celle de la répartition et du payement des pensions.

b) L'assurance contre les accidents. — Le Reichstag est saisi depuis un certain temps de projets modifiant la loi sur l'assurance contre les accidents. Il n'a pas encore eu l'occasion d'en délibérer. L'extension, projetée en 1894, de l'assurance à tous les métiers industriels, à tous les négoces, aux aubergistes et aux autres petites entreprises, est provisoirement abandonnée par le nouveau projet. Les difficultés qui ont amené cette solution tiennent surtout à l'organisation. Peut-être reprendra-t-on les anciens projets, si

Digitized by Google

jamais l'organisation des métiers, actuellement projetée, vient à aboutir. Une certaine extension est cependant proposée par le nouveau projet: les petites industries de la navigation et de la pêche maritime, jusqu'à présent exclues de l'assurance, y sont soumises. D'autre part, la pension due en cas d'accident devra, dans certaines circontances, être payée pour tous les assurés avant le commencement de la quatorzième semaine ; ces circonstances sont celles où une demande formée en vertu de l'assurance contre la maladie est rejetée en raison du retour du malade à la santé, et où cependant la victime de l'accident continue à être dans l'incapacité de travailler. En troisième lieu, les assurés dont l'assurance jusqu'à présent se limitait à une partie de leur activité professionnelle, seront désormais assurés pour la totalité de cette activité ; enfin les petits enfants de l'assuré, qui n'auront plus leurs parents, auront droit à une pension.

Une dernière innovation, très importante, concerne le droit accordé à l'association professionnelle des gens de mer d'entreprendre en bloc l'assurance contre l'invalidité et contre la vieillesse. L'intérêt de cette innovation vient de ce qu'elle constitue un premier pas vers la fusion organique de ces deux assurances. Le projet propose également de confier à cette association profesionnelle la création d'une caisse de secours pour les veuves et orphelins des gens de mer.

5. Les colonies, les affaires étrangères, l'armée. — L'organisation militaire des troupes de protectorat dans les colonies de l'Afrique allemande a subi quelques modifications par l'effet de la loi d'Empire du 7 juillet 1896 (1). Cette loi remplace, en ce qui concerne les troupes allemandes de protectorat dans l'Afrique orientale, la loi du 22 mars 1891, et en ce qui concerne les troupes allemandes de protectorat dans l'Afrique du Sud-Ouest, la loi du 9 juin 1895.

Jusqu'à présent, ces troupes étaient traitées, notamment en ce qui concerne leur entretien, conformément aux dispositions relatives aux troupes de la marine. La loi de 1896 fait une distinction entre les soldats pris dans l'armée et les soldats pris dans la marine ; elle applique aux premiers les dispositions relatives à l'armée et aux seconds les dispositions relatives à la marine.

La loi s'occupe également du service de réserve imposé aux nationaux auprès des troupes de protectorat : les allemands qui sont obligés à un service de réserve et qui demeurent dans le territoire protégé peuvent accomplir ce service dans les troupes de protectorat, conformément à des règles qui seront ultérieurement fixées par une ordonnance impériale. Les personnes qui font partie de l'armée ou de la marine impériale et qui se trouvent en congé dans le territoire protégé peuvent, en cas de danger, être contraintes par une ordonnance impériale à s'enrôler dans les troupes de protectorat. En cas d'urgence, cet ordre peut être donné provisoirement par l'administrateur du territoire de protectorat. Ces enrôlements sont assimilés à un service dans les armées de terre et de mer.

(1) *Bulletin des lois de l'Empire*, p. 187 et 653.

Digitized by Google

Une ordonnance impériale du 9 août 1896 (1) règle la situation juridique des fonctionnaires des pays de protectorat ; elle se base en général, pour leurs attributions, sur les principes formulés par la loi d'Empire du 31 mars 1873. Parmi les dispositions spéciales à la loi nouvelle on doit signaler les suivantes. Les gouverneurs et les administrateurs régionaux, ainsi que le directeur des finances et celui de la magistrature, dans l'Afrique orientale, sont seuls nommés directement par l'empereur. Tous les autres fonctionnaires sont désignés par le chancelier de l'empire, qui peut déléguer cette attribution, pour les fonctionnaires secondaires et inférieurs, aux gouverneurs ou aux administrateurs régionaux. Le chancelier de l'Empire a, en outre, diverses autres attributions.

Le temps de service écoulé dans les territoires de protectorat est, dès qu'il dépasse une année, évalué au double de sa durée réelle pour la fixation de la pension de retraite. Les frais de voyage des fonctionnaires qui quittent le pays de protectorat pour se reposer, sont remboursés sur un ordre du chancelier de l'Empire.

Les autorités instituées dans le but de connaître les infractions disciplinaires des fonctionnaires employés dans les pays de protectorat sont, en première instance, la Chambre de discipline, et, en seconde instance, la Cour de discipline des pays de protectorat ; leur siège est à Berlin.

Le traité de commerce et de navigation entre l'Empire allemand et le Japon, dont il a déjà été question (2), ainsi que la convention consulaire qui a été conclue entre les mêmes pays, le 4 avril 1896, ont été publiés dans le *Bulletin des lois de l'Empire*. Il en est de même de la loi d'Empire sur les forces militaires en temps de paix, laquelle supprime les demi-bataillons (8).

Enfin il y a lieu de mentionner une ordonnance qui supprime la surtaxe douanière sur les marchandises importées d'Espagne.

Dans l'ordre des affaires extérieures, on doit signaler la conclusion d'un traité entre l'Empire allemand et la France, sur l'importation des marchandises allemandes en Tunisie, et un traité de commerce et d'amitié entre l'Empire allemand et le Nicaragua. Ces traités ont été tous deux approuvés par le Reichstag. Une conférence s'est réunie pour remédier aux difficultés nées du traité de commerce avec la Russie ; une entente satisfaisante s'en est suivie. Un traité de commerce est sur le point d'être conclu avec le Portugal.

6. Le Reichstag. — La session du Reichstag, ouverte le 10 novembre, n'était qu'une session ajournée. Parmi les travaux qui ont occupé le Reichstag jusqu'à présent, il y a peu de chose à signaler en dehors de la première lecture du budget. Quelques-unes des particularités du budget concernent l'élévation du traitement de certains fonctionnaires, l'élévation de la subvention payée à la ligne de bateaux à vapeur pour le service de la

(1) *Bulletin des lois de l'Empire*, p. 691.
(2) Comp. *Revue*, 1896, t. II, p. 145.
(3) *Bulletin des lois de l'Empire*, 1896, p. 79 et 175.

Digitized by Google

poste entre la métropole et l'Afrique orientale, et des demandes de crédits peu importantes, pour les budgets de l'armée et de la marine. Les principaux crédits réclamés pour l'armée sont nécessités par les nouvelles formations qu'entraîne la suppression des demi-bataillons. Les principaux crédits réclamés pour la marine ont trait aux dépenses nécessaires pour la construction d'un cuirassé, de deux croiseurs, d'un aviso, et de deux chaloupes munies de canons.

Le principal travail dont s'est occupé jusqu'ici le Reichstag n'a pas abouti. Il concernait le projet de loi additionnelle au Code de procédure criminelle et à la loi sur l'organisation judiciaire. Ce projet introduisait l'appel dans les instances criminelles et le droit à des dommages-intérêts pour les personnes condamnées injustement. Il a échoué en troisième lecture sur la question de la détermination des tribunaux de première instance.

Une interpellation faite par le Centre, à la suite de la publication des prétendues révélations des *Hamburger Nachrichten*, et qui avait principalement trait à la question de savoir si, depuis 1890, un arrangement était intervenu entre l'Empire allemand et la Russie, au sujet de la neutralité, a provoqué de la part du gouvernement de l'Empire, une réponse qui a satisfait tout le monde.

Parmi les travaux dont le Reichstag s'occupera vraisemblablement, figurent, en dehors des projets mentionnés plus haut, une loi sur l'émigration, un projet de conversion de la dette de l'Empire 4 p. 100 en 3 1/2 p. 100, un projet de loi relatif à la procédure criminelle militaire, et un traité d'extradition entre l'Empire allemand et les Pays-Bas.

LES ETATS

1. Le royaume de Prusse. — La loi du 31 juillet 1895, sur l'organisation d'un établissement central relatif au crédit personnel coopératif (1), a été complétée par une loi (2) qui élève de 15 à 20 millions de marks le capital de fondation versé par l'Etat. La loi, dont il a été question dans un précédent article, sur la transmission, par décès, des domaines de colonisation a été promulguée le 8 juin 1896 (3). Le *Landtag* prussien, qui s'est réuni le 20 novembre 1896, doit s'occuper d'une série de projets importants, dont la majeure partie concernent les finances.

Le projet de budget élève de 19 millions de marks environ les traitements des fonctionnaires supérieurs et secondaires. Cette somme est répartie entre 70.000 fonctionnaires environ; il est probable qu'elle sera votée, sauf une légère réduction. Nous rappelons, d'autre part, un projet sur la fixation des traitements les instituteurs, qui a échoué l'an dernier devant la Chambre des seigneurs; il a été reproduit, et il est tellement

(1) Comp. *Revue* de 1895, t. 1, p. 138 et s., et 1896, t. 1, p. 146.
(2) *Bulletin des lois de la Prusse*, 1896, p. 123.
(3) *Ibid.*, p. 124.

Digitized by Google

d'accord avec les vœux qui ont été émis, qu'il sera vraisemblablement converti en loi (1).

Un autre projet de loi concerne l'acquisition des chemins de fer hessois appelés chemins de fer Ludwig, et autorise le gouvernement prussien, conformément au traité passé les 23 juin, 8 et 9 juillet 1896, à convertir pour 111.900.000 marks d'actions de ces chemins de fer en obligations 3 p. 100 de l'Etat prussien et en obligations hessoises 3 p. 100, et à émettre des obligations prussiennes 3 p. 100 jusqu'à concurrence de la somme nécessaire pour l'exécution de la convention.

Le *Landtag* s'est également occupé d'une loi sur les pensions des veuves, et d'un projet de conversion de la dette prussienne 4 p. 100 en 3 1/2.

Mais le projet le plus important concerne l'organisation d'un amortissement légal et régulier de la dette, et la création d'un fonds de compensation (*Ausgleichungsfonds*).

Il y a longtemps que l'amortissement fonctionne en Prusse. Mais jusqu'à présent le montant de l'amortissement était variable et ne reposait pas sur un principe simple et juridique. Les sommes employées à l'amortissement étaient très différentes suivant les exercices financiers. D'autre part, les finances tout entières et principalement l'amortissement dépendent des contributions matriculaires, lesquelles sont très variables et peuvent à peine être évaluées d'une manière exacte pour une période financière.

Le nouveau projet se propose deux buts.

D'abord il vise la détermination d'un principe législatif pour l'amortissement de la dette publique. Le montant de l'amortissement doit être chaque année de 1/2 p. 100 au moins du capital de la dette, tel qu'il est évalué dans le budget. Les ressources nécessaires sont fixées par le budget, le minimum de 1/2 p. 100 est supérieur au chiffre moyen de l'amortissement antérieur. Les fonds destinés à l'amortissement dépendaient pour la plus grande partie, jusqu'à présent, de circonstances auxquelles le hasard avait une grande part, et étaient fixés librement par les budgets annuels ; de l'année 1890-91 à l'année 1894-95, il n'y avait pas eu d'excédant budgétaire qui pût être appliqué à l'amortissement. C'est seulement en 1895-96 qu'un développement inattendu des affaires a permis de reprendre l'amortissement en y consacrant l'excédant budgétaire.

La seconde innovation du projet consiste dans la création d'un fonds de compensation. Ce fonds se composera, jusqu'à concurrence de 80 millions, des excédants de recettes de l'exercice. Il est administré et placé à intérêts par le ministre des finances, les intérêts sont consacrés à compléter le princi-

(1) D'après le projet, le traitement des instituteurs doit être au minimum de 900 marks, celui des institutrices au minimum de 700 marks. Les suppléments dûs à raison de l'ancienneté des fonctions commence à la septième année de services. Le supplément est au minimum de 80 marks pour les instituteurs et de 60 marks pour les institutrices. La contribution de l'Etat est de 500 marks pour les instituteurs isolés, de 300 marks pour les autres, de 150 marks pour les institutrices. L'Etat contribue aux suppléments d'ancienneté de service pour 270 marks, en ce qui concerne les instituteurs, et 138 marks, en ce qui concerne les institutrices.

Digitized by Google

pal, l'excédant d'intérêts est employé à l'amortissement de la dette, et l'excédant du capital est consacré à couvrir les déficits éventuels du budget. Ce dernier emploi est le but principal du fonds, et sert à compenser les résultats des différents exercices annuels.

Le résultat de la première lecture du projet à la chambre des représentants paraît faire présumer que son adoption est assurée. Cependant, dans la commission nommée pour étudier le projet, son auteur et son défenseur, le ministre des finances de Miquel, s'est vu faire des objections, et cela par un parti sur le concours duquel il aurait dû pouvoir compter, celui des nationaux libéraux. On a fait remarquer au ministre qu'autrefois, en qualité de membre de la chambre, il s'était élevé contre toute réglementation de l'amortissement; on fit, en conséquence, une proposition qui, à la vérité, se conformait en partie au projet du gouvernement, mais le combattait également en partie. D'après ce projet, le montant de l'amortissement était élevé de 1/2 à 3/4 p. 100 et le montant total du fonds de compensation de 80 à 100 millions ; mais l'administration des chemins de fer était séparée des autres administrations financières de manière à ce que la somme qui devait être consacrée, sur les excédants des recettes des chemins de fer, à combler les déficits de l'Etat fut fixée législativement. Des délibérations de la commission est sorti, en ce qui concerne le montant de l'amortissement, un compromis, et ce montant fut fixé aux 3/5. Mais on renonça au fonds de compensation, et par suite aussi à la séparation de l'administration des chemins de fer.

Le plan financier de M. de Miquel, qu'il aboutisse ou non, est, à tous les points de vue, un évènement politique très important pour la Prusse. La réglementation de l'amortissement qu'il projette peut-être modifiée, mais ne peut pas être écartée. En même temps, ce plan forme un travail préparatoire de la réforme financière, qui est toujours à l'ordre du jour dans le royaume.

Nous mentionnerons enfin un ordre du cabinet du roi de Prusse, en date du 1er janvier 1897, sur les tribunaux militaires d'honneur ; cet ordre a pour but de prévenir, plus largement que par le passé, au moyen de l'intervention de ces tribunaux d'honneur, les duels entre officiers.

2. Royaume de Bavière. — D'après les dispositions du droit administratif bavarois, il n'y a régulièrement de session au Landtag que tous les deux ans ; cette règle est fondée sur ce que l'exercice financier dure deux ans dans ce pays. Cette année (1896-1897), le Landtag n'a, par suite, pas été convoqué.

Les ordonnances d'ordre général promulguées depuis le mois de juillet 1896, en Bavière, concernent surtout l'administration, et leur objet est relatif tantôt à l'administration intérieure, tantôt à l'administration des finances. Elles ont généralement pour objet la mise en vigueur des lois récemment votées.

Quelques ordonnances ont trait à l'organisation des autorités publiques. Pour l'exécution de la loi du 11 mai 1896, dont il a été antérieurement

Digitized by Google

parlé (1), sur l'assurance des bestiaux, une ordonnance à été promulguée le 15 déc. 1896 (2), qui concerne la fondation de la chambre bavaroise d'assurances. Cette institution centrale d'Etat est sous l'autorité immédiate du ministre de l'intérieur, et avait, jusqu'à présent, la direction supérieure de l'assurance contre l'incendie et l'assurance des récoltes. L'ordondonnance lui confie aussi également le soin de l'assurance des bestiaux et contient les dispositions nécessaires relativement à l'organisation de cette assurance.

Une autre institution centrale, la direction générale des chemins de fer, a reçu d'une ordonnance du 24 déc. 1896 (3) une organisation en partie nouvelle. Cette administration est divisée en cinq sections, dont les attributions étaient jusqu'alors réglées par une ordonnance du 17 juil. 1896. La répartition en cinq sections est maintenue; mais la répartition des affaires sera faite dorénavant d'après les décisions du ministère de la maison royale et des affaires étrangères, sous l'autorité immédiate duquel sont placées les cinq sections. En outre, l'ordonnance contient quelques dispositions sur la répartition des attributions entre ces sections et le ministère.

Une communication du ministère des finances, en date du 27 avril 1896 (4), a pour objet l'exécution des dispositions de la loi des finances relative à la conversion de la dette de l'État. La conversion s'applique à trois fonds, faisant l'objet d'une administration distincte : la dette ordinaire 4 p. 100, la dette des rentes agricoles (*Landesculturrentenschuld*) 4 p. 100, la dette 4 p. 100 des chemins de fer de l'État. Ces fonds sont convertis tous trois en 3 1/2 p. 100. Les titres pour lesquels la conversion n'est pas acceptée par leurs porteurs sont appelés au remboursement à partir du 1er novembre 1896.

3. Royaume de Saxe. — L'ordonnance du 10 octobre 1896 (5), qui a pour objet l'exécution de la loi du 28 avril 1896, sur les élections politiques, est d'une grande importance. L'ordonnance maintient intacte la division du royaume en cercles électoraux, mais contient quelques dispositions sur la subdivision de ces derniers en arrondissements électoraux, sur l'établissement et la fixation des listes électorales, sur le vote et le calcul des résultats du vote.

4. Royaume de Wurtemberg. — Le Wurtemberg, lui aussi, s'est décidé à convertir sa dette. Une loi du 20 décembre 1896 ordonne cette conversion et la règle de la manière suivante : tous les titres de la dette 4 p. 100 émis de 1875 à 1887 sont, au choix des porteurs, appelés au remboursement ou échangés contre des titres 3 1/2 p. 100. Pour tranquilliser les porteurs, la

(1) V. *Revue* de 1896, t. I, p. 147.
(1) *Bulletin des lois et ordonnances*, 1896, p. 663.
(2) *Ibid.*, 1896, p. 673.
(3) *Ibid.*, p. 561. V. aussi p. 581.
(4) *Bulletin des lois et ordonnances*, 1896, p. 141
(5) *Bulletin des lois et ordonnances*, 1896, p. 261.

Digitized by Google

loi décide qu'il ne pourra y avoir une nouvelle conversion de ces derniers titres avant le 1er avril 1907.

5. Grand duché de Bade. — Une loi du 11 juil. 1896 apporte quelques modifications à l'ordonnance municipale ; ces modifications consistent à rendre plus facile l'acquisition du droit de bourgeoisie. Les nombreux changements qu'ont fait subir 14 lois successives à l'ordonnance municipale du 5 novembre 1858 ont abouti à une nouvelle rédaction de la législation municipale (1).

Une autre loi, du 8 juillet 1896, a trait au même objet et concerne les pensions à accorder aux fonctionnaires des communes ainsi que des corporations et établissements publics (2).

Il est établi une caisse de secours (*Fuersorgekasse*) des fonctionnaires des communes et corporations. Cette caisse permet aux fonctionnaires de cet ordre de se constituer des pensions de retraite et d'obtenir des secours, en cas de décès, pour leurs proches parents. Sont seuls exclus les fonctionnaires qui appartiennent aux communes régies par l'ordonnance sur les villes.

La participation à la caisse est, en principe, obligatoire. Le droit à la pension prend naissance pour chaque fonctionnaire, en cas d'incapacité de remplir ses fonctions, après 10 ans de service, ou lorsqu'on les a remplies à 70 ans d'âge. La pension s'élève à 30 p. 100 du traitement et s'accroît, par un supplément de 1 p. 100 par année de service, jusqu'à 60 p. 100 de ce traitement.

Les ressources de la caisse consistent en contributions versées par ses membres (4 p. 100 du traitement annuel et du salaire d'entrée en fonctions), en subsides des communes dont les fonctionnaires sont appelés à jouir des pensions (25 p. 100 du montant des pensions) et en subsides de l'État. Les subsides de l'État ne sont fournis que pour les secrétaires des conseils municipaux.

Une ordonnance du 4 décembre 1896 (3), a été rendue pour l'exécution de la loi.

Quelques autres lois ont été votées pour des objets divers. Une loi du 30 juin 1896 (4) et des ordonnances du 29 juil. de la même année (5), ont pour objet l'impôt sur la bière ; une loi du 6 juil. 1896 (6) concerne l'établissement des chemins vicinaux et les alignements ; une autre loi du 17 juin 1896, modifie quelques-unes des dispositions du code de la police ; une loi du 25 juin 1896 a trait aux impôts ecclésiastiques dans les paroisses (7). Enfin, une ordonnance du 19 août 1896 soumet à un examen spécial les

(1) *Bulletin des lois et ordonnances*, 1896, p. 183.
(2) *Ibid.*, 1896, p. 509.
(3) *Ibid.*, p. 16.
(4) *Ibid.*, p. 20.
(5) *Ibid.*, p. 19.
(6) *Ibid.*, p. 15.
(7) *Ibid.*, p. 22.

Digitized by Google

médecins qui sont appelés à remplir une fonction publique et règle la forme de cet examen.

6. Alsace-Lorraine. — Deux lois du 8 juin 1896 (1) ont trait à l'impôt sur les professions. L'une règle l'imposition des professions sédentaires, l'autre celle des métiers ambulants. En ce qui concerne les professions sédentaires, le revenu imposable est établi d'après les évaluations adoptées par la loi du 6 mai 1893, sur les évaluations relatives à l'impôt sur les bénéfices professionnels, et doit être pour l'avenir établi d'année en année sur les mêmes bases. Le montant de l'impôt est de 9 p. 100. Ce montant est appliqué intégralement dans le cas où la profession produit un revenu imposable de plus de 18.750 marks ; dans le cas contraire, l'impôt subit une diminution; il est établi à cet égard seize catégories qui payent de 20 à 90 p. 100 de l'impôt.

Une loi du 15 juillet 1896 règle l'élection aux assemblées représentatives des arrondissements et des cercles (2). Cette loi accorde, pour ces deux sortes d'assemblées, l'électorat à tous ceux qui participent à l'élection du conseil municipal. Mais ce droit est subordonné à la condition qu'on soit citoyen allemand, mâle, âgé de 25 ans accomplis, domicilié en Alsace-Lorraine, et qu'on soit imposé dans l'arrondissement ou le cercle au rôle des contributions directes de l'État. L'élection est faite par commune, et, en général, d'après les dispositions de l'ordonnance sur les communes. Les dispositions contraires des lois des 22 juin 1853, 7 juil. 1848, 7 juil. 1854, 23 juil. 1870 et 24 juil. 1871 sont abrogées.

Il faut enfin mentionner une loi du 2 nov. 1896, sur l'imposition des mines (3). Elle a pour objet de fixer la quote-part de l'impôt qui est versée aux commissions de districts établies pour l'impôt sur les professions, et de régler la perception de l'impôt, laquelle s'effectue d'après les principes établis pour la perception des impôts directs.

(Traduit par M. A. Wahl).

Robert Piloty.

Professeur de droit public à l'Université de Wurzbourg.

(1) *Bulletin des lois pour l'Alsace-Lorraine* (Gesetzblatt fur Elsass. Lothringen), 1896, p. 31 et s.

(2) *Ibid.*, 1896, p. 65.

(3) *Ibid.*, 1896, p. 77.

Digitized by Google

AUSTRALIE

(ANNÉE 1896)

SOMMAIRE. — 1. Les relations entre le gouvernement impérial et les colonies australiennes. — 2. La fédération australienne. — 3. Le *referendum*. — 4. L'état politique des partis. Le parti ouvrier. — 5. Les principaux faits politiques et législatifs.

1. LES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT IMPÉRIAL ET LES COLONIES AUSTRALIENNES. — Il y a bien peu de travaux législatifs en voie d'achèvement à rappeler pour l'année passée, bien que dans les différents projets, surtout en ce qui concerne certaines modifications constitutionnelles, il y ait beaucoup à attendre. Quant aux relations des colonies avec le gouvernement Impérial, deux questions ont présenté quelque intérêt. On se souvient qu'en 1894, le chancelier de l'Échiquier proposa que les biens des personnes domiciliées, au moment de leur décès, dans le Royaume-Uni, fussent soumis à un droit de succession calculé sur la valeur totale de la propriété, en quelque lieu qu'elle fût située. Cette décision provoqua outre-mer un grand mécontentement et on essaya de la considérer comme un empiétement sur les pouvoirs de *self-government* dont jouissent les colonies, point sur lequel elles sont naturellement et particulièrement sensibles lorsque cet empiétement consiste dans l'imposition d'une taxe nouvelle Le résultat fut que le chancelier accorda une exemption à la propriété coloniale, à condition que le gouvernement colonial accordât à son tour une exemption semblable par rapport à la propriété des colons dans le Royaume-Uni. Le succès des efforts des colons sur ce point les amena à attaquer l'impôt sur le revenu, qui est fondé sur le même principe. Par suite, en 1896, les agents généraux des colonies, résidant à Londres, firent une démarche auprès du chancelier de l'Echiquier pour obtenir une concession en cette matière. Mais celui-ci refusa de leur donner satisfaction, faisant observer qu'il ne pouvait y avoir aucune injustice envers les colonies dans aucune des formes d'impôts choisis par le Parlement Impérial pour l'appliquer aux personnes résidant habituellement dans le Royaume-Uni, tandis que la perte considérable de revenu qui pourrait résulter de l'abandon de la taxe s'opposait à ce que cette concession fût accordée comme une faveur.

La seconde question attire davantage l'attention générale. Tout ce qui concerne le commerce et les taxes sur le commerce s'impose toujours à l'attention en Australie, et il se fit comme une petite révolution quand, en avril, M. Chamberlain, secrétaire d'État pour les colonies, fit un discours en faveur de la fédération commerciale de l'Empire, sur cette base, que le commerce serait libre à l'intérieur de l'Empire et qu'il ne serait imposé de droits que sur l'importation. Ceci s'accorde entièrement avec le mot d'ordre du projet de fédération australiennne : « Liberté du commerce à

Digitized by Google

l'intérieur de la fédération et protection contre le monde entier ». Il n'y a donc pas lieu d'être surpris que cette idée ait été reçue avec quelque faveur dans la colonie. D'un autre côté, quand un Australien parle de protection, il entend par là, généralement, la protection contre les marchandises anglaises, bien qu'il commence maintenant à se préoccuper de l'influence du commerce allemand et américain et, probablement, à en exagérer l'importance. Cette protection contre le monde qui ne le protège point contre l'Angleterre lui semble, par suite, plutôt un vain mot, et aurait été rejetée il y a quelques années. Les colonies, cependant, commencent à comprendre l'importance de l'exportation, Victoria, la colonie protectionniste par excellence, ayant été instruite par le progrès de son commerce pendant ces dernières années. Ce fait peut disposer les colonies à accueillir favorablement des projets, comme celui de M. Chamberlain ; mais, tant qu'il y aura une différence aussi radicale de politique entre la Nouvelle-Galles-du-Sud et Victoria, il semble prématuré de mettre en discussion aucune forme de fédération impériale. En tout cas, cette proposition n'est pas accueillie avec beaucoup de faveur en Angleterre où l'on sent qu'un système de droits différentiels pourrait compromettre les intérêts de l'énorme commerce entre l'Europe et l'Amérique.

La fédération australienne. — Ce qui précède nous amène tout naturellement à parler de la fédération australienne. Sur ce point, il n'a été fait, pendant l'année, aucun progrès notable. Il est vrai que cinq colonies : la Nouvelle-Galles-du-Sud, Victoria, l'Australie méridionale, l'Australie occidentale et la Tasmanie, ont pris les mesures nécessaires pour la convocation d'une Convention nationale. Mais, dans le Queensland, il s'est présenté un obstacle et bien qu'il ait été convenu qu'une assemblée pourrait être convoquée lorsque trois colonies y consentiraient, il n'est pas probable que la question fasse un pas jusqu'à ce que le Queensland y ait donné son adhésion. Elle a une influence trop importante sur la question irritante de la capitale fédérale. Ce qui fait exactement la difficulté pour le Queensland est d'un réel intérêt. La conférence qui a arrêté le projet sur lequel les cinq colonies se sont entendues, a décidé que l'assemblée serait élue par le corps des électeurs parlementaires dans chaque colonie. Le gouvernement du Queensland a cependant proposé une élection par la Chambre Basse du Parlement. Mais la Chambre Haute s'y est opposée, disant que si l'élection doit être parlementaire, le Parlement tout entier doit y prendre part. Tant qu'un arrangement ne sera pas intervenu entre les deux Chambres, la question en restera là.

Tout donne à penser que lors de la convocation de l'Assemblée fédérale, il sera soulevé plus de questions d'importance et de difficulté réelles qu'on ne pouvait le penser tout d'abord. L'Assemblée qui se tint à Sidney, en 1891, esquissa un projet de constitution (*Commonwealth Bill*), qui constituait un plan détaillé de Fédération. On pensait, jusqu'à ces derniers temps, que la nouvelle Assemblée n'aurait guère qu'à voter le Bill et à y faire des amendements, qu'on supposait devoir être, pour la plupart, de peu

Digitized by Google

d'importance. Cependant, l'an passé, Sir Samuel Griffiths, *chief-justice* de Queensland, l'auteur du projet de constitution de 1891, a produit deux documents indiquant des questions qui méritent, d'après lui, d'être prises en considération. Si l'on considère qu'ils ont pour objet l'ensemble des lois financières de la Fédération, la constitution et les fonctions des deux Chambres du Parlement, aussi bien que les pouvoirs du gouverneur général, on peut voir combien il y a encore de place pour la discussion.

3. Le « referendum ». — En ce qui concerne les questions constitutionnelles en général, le fait le plus notable est l'influence que le *referendum* est en train d'acquérir sur le parti politique avancé. Il y a de cela deux raisons : d'abord le sentiment que le Parlement n'est qu'un corps délégué appelé à enregistrer les volontés de la nation. Si telle est sa vraie fonction, on ne peut plus douter que l'organisation actuelle soit d'une lamentable insuffisance, et le *referendum* apparaît comme la seule alternative possible. Toutefois, le terrain sur lequel on se rencontre le plus souvent, c'est la nécessité de trouver un moyen d'apaiser les discussions entre les deux Chambres du Parlement.

Le parti démocratique avancé, est partout d'avis que, dans ce cas, la suprématie doit appartenir à la Chambre Basse comme étant en contact plus immédiat avec le pays, et la seule différence consiste dans la marche à suivre pour maintenir cette suprématie. Sous le régime constitutionnel actuel de toutes les colonies, on peut obvier à la difficulté par une dissolution de la Chambre Basse, et dans ce cas, si les élections sont favorables à la politique de la Chambre Basse, la Chambre Haute acceptera en général, sans que rien toutefois l'y puisse légalement contraindre, toutes les propositions de la Chambre Basse. D'aucuns proposent de donner force de loi à cette pratique en exceptant toutefois les lois financières sur lesquelles les droits de la Chambre Basse doivent être maintenus nonobstant la dissolution. Mais une telle proposition ne satisfait point la plupart des réformateurs. Ceux-ci prétendent, non sans raison, qu'une dissolution ainsi imposée est dure pour les membres de la Chambre Basse, qui sont pauvres, en général ; et ils pensent que si la Chambre Haute était exposée au même sort, elle serait peut être moins disposée à rejeter les projets de la Chambre Basse. Par suite, il a été proposé en Tasmanie de dissoudre le Parlement toutes les fois qu'un bill aura été soumis deux fois à la Chambre Haute, par une majorité absolue et rejeté par elle. D'ailleurs, la dissolution du Parlement n'est pas toujours le meilleur moyen de soumettre un projet de loi au jugement sévère des électeurs. Aussi, le parti avancé, dans la Nouvelle-Galles du Sud et à Victoria, soutenu, dans les deux cas, par le gouvernement, a-t-il proposé que lorsqu'un bill aurait été adopté dans deux sessions successives par l'Assemblée, il serait soumis aux électeurs : une fois approuvé par eux, il deviendrait une loi, moyennant la sanction royale. Quelles que soient les raisons qui militent en faveur de cette proposition (et il en existe), elle ne peut être fondée, comme elle l'est d'ordinaire, sur l'existence hypothétique d'institu-

Digitized by Google

tions semblables aux États-Unis et en Suisse. Dans ces deux pays, la consultation du peuple a lieu par voie de restriction des droits du Parlement et non en rendant plus facile l'élaboration des lois. De plus, on peut hardiment supposer que l'électeur est mal préparé à formuler un jugement sur toutes les questions, y compris les plus difficiles et les plus compliquées. Il devra donc se former une opinion d'après la presse et sera ainsi, plus encore qu'actuellement, à la merci des idées fausses répandues par les journaux. En pratique, il semblerait que le bill dût être soumis à l'électeur sous une forme abstraite.

Voici les propositions qui ont été faites en ce sens dans quelques colonies :

Nouvelle-Galles du Sud. — (Bill proposé par le gouvernement, voté par l'Assemblée, rejeté par le Conseil). Quand un bill a été voté par l'Assemblée dans deux sessions consécutives et qu'après avoir été soumis à la Chambre Haute il n'a pas été adopté par elle, la Chambre Basse peut en appeler aux électeurs. Ce *referendum* est impératif s'il y a moins de 100.000 votants. Si les votants sont en nombre suffisant et si les six onzièmes des voix sont favorables au projet, celui-ci recevra la sanction royale par l'intermédiaire du gouverneur. Si cette majorité n'est pas acquise, le bill sera annulé et ne pourra être soumis de nouveau aux électeurs avant le délai de trois ans.

Nouvelle-Zélande. — (Bill proposé par un membre du Parlement). Lorsque les deux Chambres de l'Assemblée générale (c'est-à-dire du Parlement) auront voté une résolution tendant à soumettre une motion ou un bill au vote des électeurs, ou toutes les fois que la Chambre des représentants (c'est-à-dire la Chambre Basse) aura voté une résolution tendant à soumettre aux électeurs une motion ou un bill deux fois voté par elle et deux fois rejeté par le Conseil législatif, ce *referendum* sera obligatoire. Les renseignements nécessaires seront donnés par la publication du bill ou de la motion dans la « Gazette » et par leur affichage sur les édifices publics. Si la majorité des votants se prononce en faveur de la proposition, celle-ci sera suivie du dépôt d'un projet tendant à sa mise à exécution. Si le vote des électeurs est contraire à la proposition, elle ne pourra être de nouveau présentée aux électeurs avant trois ans, délai qui ne pourra être abrégé que sur la requête de 10.000 électeurs.

On remarque que les restitutions admises dans cette réforme ainsi que dans celle de la Nouvelle-Galles du Sud ont trait au *referendum* seulement, et non au pouvoir législatif du Parlement. Rien n'empêche les deux Chambres du Parlement de passer au vote d'une proposition que l'Assemblée des électeurs a rejetée. On peut penser que dans ce cas le droit royal de *veto* pourrait être exercé.

Victoria et Tasmanie. — Dans ces deux colonies, l'objet indiqué dans le titre de bill est de faciliter l'arrangement des différends survenus entre les deux Chambres du Parlement. Il est dit que tout bill voté par la Chambre Basse dans deux sessions consécutives et approuvé par la Chambre Haute, sous la réserve de modifications essentielles, sera considéré comme rejeté et pourra, dès lors, être soumis à l'Assemblée générale des électeurs. Si la ma-

Digitized by Google

jorité des électeurs est favorable à la proposition, celle-ci sera transformée en loi après avoir reçu la sanction royale. Quant aux modifications essentielles, elles devront être déterminées par un vote de la Chambre Basse, dont les appréciations seront décisives. Le bill décide que le *referendum* ne devra pas être appliqué aux projets relatifs à l'augmentation ou à l'emploi des revenus de l'État.

Aucun de ces projets n'a encore été transformé en loi, et nous ne les avons signalés que pour indiquer l'état de ce qu'on appelle le parti avancé dans les colonies. Deux colonies, pourtant, ont fait l'expérience du *referendum* : dans l'Australie du Sud, la Chambre Basse a décidé qu'à l'époque des élections générales on demanderait l'opinion des électeurs sur la question de l'instruction religieuse dans les écoles publiques. La question fut ainsi posée : 1° Êtes-vous favorable à la continuation du système actuel d'éducation laïque dans les écoles de l'État ? 2° Êtes-vous favorable à l'introduction de l'instruction religieuse dans les écoles publiques pendant les heures de classe ? 3° Êtes-vous favorable à l'imposition d'une taxe sur les écoles privées ? — Les réponses des électeurs furent tout à fait inattendues : ils se prononcèrent contre tout changement du système en vigueur.

Dans la Nouvelle-Zélande, le *referendum* a été appliqué à la réglementation du commerce des liquides. Sous le nom de « local option » nous sommes naturellement habitués à l'usage de permettre à l'opinion d'une contrée de fixer le nombre de maisons autorisées à vendre des boissons alcooliques. L'« *Alcoholic liquors sale control act amendement act* » préconise pourtant un moyen de s'assurer de l'opinion de toute une contrée à une époque déterminée. Une liste des électeurs de chaque district électoral doit être dressée le jour des élections parlementaires générales, partout où cette élection aura lieu plus de deux ans après l'élection précédente. Chaque votant recevra un papier portant les formules suivantes : 1° Je vote pour que le nombre des licences existant dans le district soit maintenu ; 2° Je vote pour que le nombre des licences existant dans le district soit réduit ; 3° Je vote pour qu'aucune licence ne soit accordée dans le district. S'il y a majorité absolue pour la première et la deuxième question, la décision du district est obligatoire pour le « *Bureau des Licences* » qui, dans les cas où le district est favorable à la réduction, devra réduire le nombre des maisons de vente autorisées à concurrence de 5 pour cent au moins et de 25 pour cent au plus. Si les trois cinquièmes des votants sont favorables à la troisième proposition, celle-ci sera rigoureusement appliquée, et aucune licence nouvelle ne pourra être accordée jusqu'à la prochaine élection générale. Aux élections générales de 1896, ce projet fut mis en pratique, et comme on l'a constaté ailleurs, le résultat ne fut pas si défavorable au commerce des liquides qu'on l'avait espéré.

L'autre question constitutionnelle est l'extension des libertés politiques. La Nouvelle-Zélande et l'Australie du Sud ont, toutes les deux, accordé aux femmes le droit de vote. Dans la Nouvelle-Zélande, deux élections générales ont eu lieu avec le nouveau système ; il en a été de même une fois déjà dans l'Australie du Sud. Aucun de ces essais ne permet de tirer une con-

Digitized by Google

clusion sur la direction et l'influence des votes des femmes bien que la dernière élection dans la Nouvelle-Zélande se soit rattachée à la prohibition du commerce des liquides, question dans laquelle on aurait pu croire que le vote des femmes se prononcerait en grande majorité dans le sens de la prohibition. Dans les deux colonies, le nombre des votants est aussi élevé du côté des hommes. Dans Victoria et dans la Nouvelle-Galles du Sud, l'extension du droit de vote au profit des femmes a été proposée au Parlement par le gouvernement mais n'a pas encore été votée. Dans Victoria, la proposition formait une partie seulement d'une réforme plus étendue dont l'objet est de se débarrasser des réclamations de la propriété en réalisant la formule : « tout individu adulte a droit à une voix » « *one adult, one vote* ». La proposition contraire de l'opposition était, en effet, d'accorder le droit de double vote, système d'après lequel l'électeur aurait droit à la fois à son propre vote et à un vote additionnel en raison de sa propriété. Le projet est encore en discussion devant le Parlement.

4. L'état politique des partis. — Dans trois des colonies australiennes, il y a eu des élections générales pendant l'année, ce qui a été une occasion de déterminer le centre de gravité de la politique. Le système du gouvernement, dans toutes les colonies, est celui qui est connu sous le nom de « *Party government* », et il dépend de son action sur l'organisation des partis dans le Parlement. Ici, toutefois, cette organisation paraît être restreinte ; elle ne s'étend pas au pays tout entier comme cela se fait en Angleterre. Par suite, quand on parle des partis politiques en Australie il ne faut se servir que de termes applicables à la vie parlementaire. Il y a aussi les ministériels, les opposants, et les représentants ouvriers. Ces derniers peuvent être considérés comme les représentants d'un parti qui possède une organisation générale s'étendant à tout le pays, et qui a un programme politique bien défini. Si bien que le meilleur moyen de déterminer les conditions dans lesquelles se trouve le Parlement dans chaque colonie c'est de rechercher quelle est la situation du parti ouvrier dans cette colonie.

Le but des représentants de ce parti peut être considéré à un double point de vue, d'abord comme constitutionnel, ensuite comme social. Au point de vue constitutionnel ils sont partisans d'une extension de la liberté politique dont la nature est indiquée par la formule : « *One adult, one vote* ». Ils considèrent l'existence de la Chambre Haute, qu'elle soit nommée par le gouvernement ou par l'élection, comme un échec au principe d'égalité et, par suite, comme une anomalie dont l'existence ne peut être tolérée qu'à la condition de passer inaperçue. Le pouvoir exécutif doit être sous le contrôle direct de la Chambre Basse ; en général, il doit être élu par elle et chaque ministre, individuellement, doit être responsable de ses actes, sans engager ses collègues. Enfin, le Parlement doit être responsable vis-à-vis de la nation, et la participation directe des électeurs assurée par la courte durée des législatures et par le *referendum* Dans les questions sociales, le premier but poursuivi est relatif à la propriété foncière. Le parti se montre favorable aux projets tendant à la reprise des terres, à l'établissement de

Digitized by Google

lourdes taxes sur les grandes propriétés, ou à la création d'une Banque d'Etat en vue de fournir aux agriculteurs les capitaux nécessaires à leur exploitation. Sur ce point, le programme du parti ouvrier trouve un appoint considérable auprès de beaucoup de gens qui voudraient cependant se tenir à l'écart de toute confusion avec ce parti. Pour le reste, le parti ouvrier en général déclare qu'il est du devoir du gouvernement de fournir du travail à ceux qui n'en ont pas, à un taux rémunérateur, et que le Parlement devrait établir un minimum de salaire et régler les heures et les conditions du travail. Il a encore pour plate-forme l'exclusion pour des travaux de toute espèce de l'emploi d'hommes de couleur.

L'extension donnée à ces questions dans le programme du gouvernement, dans chaque colonie, est la meilleure mesure des conditions des partis. C'est dans l'Australie du Sud que le parti ouvrier est le plus puissant ; en fait, il s'y confond avec les ministériels, et le Premier ministre peut être regardé comme son *leader*. Aussi, le programme ministériel est-il des plus avancés et les dernières élections assurent la continuation de la politique législative qui constitue le plan socialiste. Le *referendum*, l'élection du pouvoir exécutif, et le renouvellement de la Chambre Basse, par moitié, chaque année, en sont les points principaux. Le cens pour l'élection des membres de la Chambre Haute doit être abaissé de 25 livres sterling à 15 livres. Il y a aussi beaucoup de travail législatif en perspective. C'est ainsi que la liberté des professions est attaquée par un bill tendant à restreindre les conditions d'admission dans la carrière judiciaire, et que la profession médicale est placée sous la surveillance du gouvernement au point de vue administratif et au point de vue de la capacité.

Dans la Nouvelle-Zélande, la situation a été la même pendant quelque temps et les tendances de la législation ont été identiques. La différence vient surtout de ce que les essais tentés dans cette colonie ont été entrepris, dans une certaine mesure, sous l'influence du radicalisme philosophique, tandis que dans l'Australie du Sud, le Premier ministre M. Kingston est un farouche empirique. La dernière élection, dans la Nouvelle-Zélande, a vu le retour de M. Seddon et de l'ancien ministère, mais son autorité s'est trouvée amoindrie ; et la conséquence est que le gouvernement acceptera les idées du parti ouvrier et la plupart de ses projets les plus avancés. Le programme du gouvernement, aux élections générales comprenait l'élection des ministres, le *referendum* et l'établissement des travailleurs dans les villages voisins des grandes villes avec l'amélioration des moyens de communication pour leur faciliter l'accès de leurs ateliers. L'acquisition de terres, dans le but d'y établir des ouvriers et les moyens de fournir des avances à ceux qui s'y établissent — questions sur lesquelles la législation existante va très loin — sont également en projet. D'un autre côté, le travail des asiatiques est rigoureusement prohibé. Un projet de caisse des retraites pour la vieillesse a été aussi soumis à la nation.

Dans Victoria et dans la Nouvelle-Galles du Sud les représentants du parti ouvrier n'ont pas conquis la prééminence dans les affaires parlementaires que nous leur avons vu prendre dans l'Australie du Sud. Leur prin-

Digitized by Google

cipale force consiste dans ce fait qu'ils sont maîtres de la situation dans le Parlement et leurs votes suffiraient probablement, le cas échéant, à faire changer l'action du gouvernement. Dans ces conditions, ils se tiennent à égale distance des ministériels et des opposants, et, avec une franchise vraiment cynique, ils déclarent que leur intention est de soutenir la politique générale du ministère aussi longtemps que les réclamations des travailleurs obtiendront l'attention qui leur est due. Dans ces deux colonies, le gouvernement accepte la situation et sa politique a été, en tout, conforme au plan du parti ouvrier, question qui a été le sujet de fréquentes discussions de ses adversaires qui, n'étant pas en fonctions, n'ont rien à offrir. La bonne entente entre les ministres et les représentants du parti ouvrier n'a pas toujours été invariable ; les ministres ont dû, plusieurs fois, se soumettre à la censure de leurs partisans. Il en est résulté, sans aucun doute, un affaiblissement du sentiment de la responsabilité gouvernementale au regard du Parlement. Les ministres ont été forcés d'accepter des amendements qu'ils désapprouvaient personnellement. C'est là une situation qui, très vraisemblablement, s'étendra bientôt aux autres colonies. Les ministères, dans le passé, ont eu, en Australie, une courte durée ; maintenant il semblerait qu'ils sont destinés à vivre plus longtemps en abandonnant quelque chose de leur contrôle et de leur direction sur le Parlement. Un tel changement était peut-être inévitable. Les changements perpétuels de ministères étaient pleins d'inconvénients et n'avaient qu'un avantage, celui de faire naître à la vie publique un plus grand nombre d'hommes d'expérience, rompus à la pratique et à l'intelligence des affaires. Le changement sera complet et dans des proportions qu'on ne soupçonne pas jusqu'ici, lorsque des ministères électifs auront pris la place des ministères composés par le chef du cabinet. On ne pourra pas plus concevoir de tels ministres comme aspirant à être des *leaders* de la Chambre qu'on ne peut imaginer un membre quelconque du Parlement comme aspirant à être autre chose que le mandataire de ses électeurs.

Dans le Queensland, la très grande force du parti ouvrier a été cause de sa destruction au moins passagère. Sa force même le contraignait de s'identifier avec l'opposition et il a perdu, par suite, son pouvoir de se tourner du côté de tel ou tel parti. La conséquence a été que les dernières élections dans cette colonie ont amené aux affaires un gouvernement dont le principal caractère est son opposition au programme ouvrier.

5. Les principaux faits politiques et législatifs. — Il nous reste maintenant à considérer les événements particuliers à chaque colonie et qui n'ont point trouvé place dans les considérations générales que nous venons d'exposer.

Nouvelle-Galles du Sud. — Il y a peu de chose à ajouter en ce qui concerne cette colonie. Le gouvernement s'est employé pour la cause de la fédération et les attaques contre la Chambre Haute ont cessé depuis le rejet du bill sur le *referendum*. Peut-être, le plus grand événement de l'année a-t-il été la mort du vétéran Sir Henry Parker, qui était certainement de tous les hommes politiques australiens celui qui était le plus connu à l'étranger. Dans ces derniers temps il n'avait été qu'un élément de trouble

Digitized by Google

dans la politique et il avait perdu toute son influence et une grande partie de sa réputation. Malgré le mauvais service qu'il a rendu à la cause de la fédération, sa mort a eu véritablement une importance nationale, car certainement aux yeux du monde et pour les Australiens eux-mêmes il était considéré comme le représentant d'une nation et non pas seulement comme l'homme politique d'une colonie. Au point de vue législatif, l'évènement le plus intéressant a été le bill proposé par le gouvernement pour l'aggravation des règlements prohibitifs de l'admission des races de couleur, question sur laquelle les colonies sont toutes entièrement d'accord. Enfin, au point de vue administratif, les services civils ont été réorganisés, et il faut espérer que cette mesure produira d'excellents effets en même temps qu'elle entraînera une économie considérable.

Victoria. — Au moment où nous écrivons, la session parlementaire n'est point encore terminée et il est très difficile de résumer le mouvement législatif de l'année. La loi la plus importante qui ait trouvé place dans le « Statute Book », est le « Factory Act », mesure dirigée contre le « sweating-system » et qui contient une foule de dispositions d'une portée très étendue. Elle autorise le gouvernement à fixer un minimum de salaire dans certaines industries et à déterminer les heures de travail des femmes et des enfants employés dans les fabriques, les ateliers et les magasins. Elle décide que tout employé de magasin devra jouir d'une demi-journée de liberté par semaine, et que tous les magasins, à quelques exceptions près, devront être fermés pendant l'après-midi du jour de congé, qui sera choisi par les autorités locales.

Chaque fabrique ou atelier devra être enregistré et il sera tenu un état des personnes travaillant à domicile. Il sera tenu également, dans tous les cas, un tableau des noms, des travaux et des salaires de toutes les personnes employées dans les fabriques et les ateliers, et on placera, dans un endroit apparent un avis indiquant les noms et les adresses des inspecteurs de fabriques du district, ceux du médecin chargé d'examiner les conditions sanitaires exigées par la loi, les jours de repos et les heures de travail dans l'établissement. Le tableau qui doit déterminer le taux des salaires doit également fixer le nombre des apprentis qui peuvent être employés.

Le bill sur les sociétés a pour but d'empêcher la fraude dans la formation, et la mauvaise gestion dans l'administration des sociétés par actions. Ce bill a été proposé à la Chambre Basse et voté par elle ; il contient de nombreuses dispositions qui ont été déclarées inapplicables à la société commerciale. A la Chambre Haute, qui, telle qu'elle est actuellement constituée, représente les intérêts du commerce plutôt que ceux de l'agriculture, le bill fut soumis à de nombreuses critiques et rencontra beaucoup d'hostilité ; il fut éventuellement renvoyé à une commission. Il n'a pas encore été voté, et il peut, par suite, être retardé par des considérations diverses.

Parmi les projets avortés de la session, on peut citer le bill sur la Banque d'Etat et le bill sur la limitation du taux de l'intérêt. Ces deux propositions furent déposées par le gouvernement et leur but est de fournir de l'argent à bon marché « *Cheap money* », l'un par l'établissement d'une

Digitized by Google

Banque gouvernementale, l'autre par la diminution de l'intérêt perçu par les prêteurs particuliers. Ces projets font partie du programme ouvrier dans toutes les colonies, ce qui n'est pas sans importance pour montrer quelle est, en somme, la prospérité, et quelles sont les espérances des classes ouvrières. Lorsque le travailleur envisage les moyens de devenir lui-même capitaliste, nous n'avons pas besoin de redouter de dangereuses et de folles attaques contre la propriété et l'organisation sociale. Le travailleur australien n'est pas en état de révolte contre l'ordre social actuel ; il s'en contentera parfaitement s'il lui ouvre seulement quelques voies vers le progrès matériel. Il suffit que l'accès de la propriété foncière lui soit facilité, et qu'il soit pourvu de capitaux suffisants pour avoir le légitime espoir d'y vivre convenablement. C'est là la marque caractéristique du socialisme australien, et il n'y a pas besoin d'une intelligence spéciale pour voir combien il est éloigné des opinions et des doctrines désignées habituellement par ces mots dont on abuse beaucoup.

Le bill sur la Banque d'Etat peut être analysé en quelques mots, de la manière suivante : La Banque pourra émettre des billets de 10 à 20 liv. st. ; elle acceptera les effets de commerce ordinaires, fera des avances et ouvrira des comptes de dépôts aux banques particulières, etc. Les billets seront toujours remboursables au siège de la Banque, mais ils ont aussi cours forcé (*legal tender*) ; (cette mesure est la même que celle qui régit les billets de la Banque d'Angleterre). Le compte du gouvernement, actuellement réparti entre les différentes banques, sera tenu désormais par la Banque d'Etat. L'autre partie du projet avait pour but de fournir des avances aux fermiers, à concurrence des trois huitièmes de la valeur de leurs biens. Le Bill fut discuté très longuement à la Chambre basse, les principales attaques portant sur la possibilité d'une influence politique et sur l'insuffisance du fonds de réserve. Cette dernière objection fut peut-être plus vivement formulée au dehors qu'à la Chambre même. Enfin, le premier ministre retira certaines clauses, et tel qu'il est actuellement, le projet n'est autre chose dans la forme qu'un plan d'union des deux branches de Banques d'épargne.

Queensland. — Dans le Queensland, le gouvernement conservateur de M. Nelso, à sa grande surprise et probablement à regret, a été forcé d'accepter le rôle de défenseur de la Banque nationale.

(Traduit par M. Lepelletier).

Harrison Moore,
Professeur à l'Université de Melbourne.

Digitized by Google

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

El delincuente espanol. El lenguaje (ESTUDIO FILOGICO, PSYCOLOGICO Y SOCIOLOGICO). CON DOS VOCABULARIOS JERGALES. (*Le délinquant espagnol. Le langage étude phylologique, psychologique et sociologique*) *avec deux vocabulaires du jargon*, par Rafael Salillas. Madrid, Victoriano Suarez, 1896, in-8°, VII-343 p. 5 pesetas.

M. Salillas est bien connu de ceux qui cultivent l'anthropologie criminelle, par son livre *La vida penal en España*, ses brochures : *La antropologia en el derecho penal* et *Doña Concepcion Arenal en la ciencia penitenciaria* et ses nombreux articles sur les mêmes questions publiés dans maints journaux et revues. M. Salillas connaît mieux que personne la vie des criminels et le régime des prisons en Espagne, ayant fait de ces deux sujets une étude à la fois administrative et personnelle, grâce à ses fonctions officielles au ministère de justice et par ses visites fréquentes aux différentes prisons de la péninsule et de l'Afrique. Il n'est donc pas un théoricien : c'est plutôt un observateur fin et consciencieux, qui profite, pour ses observations et ses expériences, d'une connaissance profonde de la bibliographie de son sujet. Il faut noter encore à son actif ce fait qu'il n'est à la remorque d'aucune école italienne ou allemande, ayant maintenu son originalité, l'équilibre de son jugement, tout en dirigeant ses études vers la tradition espagnole, dont il s'efforce de mettre en lumière les sources anciennes presqu'oubliées aujourd'hui, et le sens tout-à-fait spécial et digne d'être rappelé, qui les distinguent.

Son dernier ouvrage est une nouvelle démonstration de ces qualités, car c'est un livre d'observation, de matière exclusivement espagnole, puisé à des sources et conçu dans un sens qui rectifie parfois les théories de M. Lombroso et d'autres criminalistes modernes. Ce n'est d'ailleurs que la première partie d'une série qui doit comprendre cinq volumes au moins, où l'auteur passera en revue les différents aspects de son sujet en étudiant la *Poésie des délinquants*, la *Hampa* ou société *picaresca*, la *Criminalité associée* et les *Régicides espagnols*. Les différents volumes de cette série étant intiment reliés les uns avec les autres et devant développer le sujet successivement, il devient impossible de signaler pour le moment les conclusions sociologiques de l'auteur et la portée de celles-ci.

On peut tout de même noter que le livre qui nous occupe, dédié au *Langage*, est moins un étude de philologie qu'un aperçu de psychologie sociologique. M. Salillas n'est pas spécialement préoccupé de l'étymologie des mots, ni de la question strictement linguistique. Il considère le langage des délinquants (*jerga*) comme un phénomène sociologique, dérivant des représentations usuelles dans la vie et les mœurs de ceux qui en font usage. Le sens et l'application des mots s'expliquent donc par des représentations particulières qui sont parfois très loin du sens qu'ils ont dans la vie ordinaire. En l'étudiant, on y trouve bien moins un *cas* linguistique que l'expression de la psychologie d'une société spéciale, pas du tout *primitive* ou *sauvage*, comme on l'a prétendu.

C'est pour cela que l'auteur commence par expliquer la théorie et les caractères de la *jerga*, puis il passe à l'examen de la *germania* ou association de délinquants et finit par tracer le tableau de la psychologie et de la sociologie de la *jerga*. On doit remarquer spécialement les paragraphes qui concernent *l'origine de la jerga* (p. 66-71), la *jerga dans la littérature* (71-78) et la *jerga et la sociologie* (81-83), surtout ce dernier où se trouvent les affirmations théoriques concrètes de l'auteur. Le livre se termine par une étude sur le *caló* ou langage des *gitanos*

Digitized by Google

dans ses rapports avec l'ancienne *jerga*. Deux appendices sont consacrés au vocabulaire de la jerga (d'après celui de Juan Hidalgo, bienconnu) et à celui du *caló* (inédit).

Il n'est donc pas besoin de démontrer l'utilité que présente le livre de M. Salillas pour les criminalistes et les sociologues. Vraiment, on ne pourra pas fonder sur des bases solides l'organisation de la justice criminelle en ce qui concerne la connaissance des délinquants et la répression, tant que l'étude psychologique et sociologique de ceux-ci ne sera pas arrivée à un certain point de maturité. L'ouvrage de M. Salillas a pris pour ce but la meilleure orientation possible. Il laisse de côté les généralisations trop ambitieuses et hâtives et se borne à étudier la société délinquante dans un milieu national concret et dans un de ses caractères les plus significatifs.

RAFAEL ALTAMIRA.

Etudes d'économie sociale (THÉORIE DE LA RÉPARTITION DE LA RICHESSE SOCIALE), 1 vol. in-8, par Léon Walras, VIII. 464 p. Paris, 1896, Pichon, 7 fr. 50.

Le nouveau volume de M. Walras contient une série d'études écrites à des dates très diverses. L'auteur exprime ainsi l'idée générale qui les inspire : « j'ai toujours pris le fait de la volonté libre de l'homme comme un fait d'expérience, sans lui accorder ni plus de valeur métaphysique, ni moins de valeur scientifique qu'aux faits de la végétation et de la vie, qu'à ceux de l'étendue ou du mouvement... Dès qu'on admet comme un fait *sui generis*..., la volonté libre de l'homme, on se trouve en présence de la personnalité morale et du droit, et la science sociale apparaît comme étant en partie du moins la mécanique des forces morales, c'est-à-dire une science abstraite et déductive, autant et plus que la mécanique des forces matérielles. »

Sous ce titre : *Recherche de l'idéal social*, M. Walras a groupé des articles et des leçons se rattachant à la question des rapports de la collectivité et de l'individu ; il conclut : « Le droit de l'individu c'est d'agir en liberté et d'obtenir des positions inégales ; le droit de l'Etat, c'est d'agir d'autorité et d'établir des conditions égales. »

A l'aide de courbes et de signes algébriques, l'auteur expose ensuite une théorie de la propriété qui tient le milieu entre l'individualisme et le collectivisme, à laquelle il donne le nom de *synthétisme*. Les mêmes procédés lui servent à montrer la réalisation de l'idéal social dans le rachat de terres par l'État.

La dernière partie du livre est consacrée à l'impôt. M. Walras préfère l'impôt sur le capital à l'impôt sur le revenu, soutient que l'impôt foncier n'est pas un véritable impôt, que l'impôt, en général, est lui-même un fait anormal et transitoire et que l'âge d'or régnera sur la terre quand « l'économie politique et la science sociale seront arrachées à la condition abjecte et misérable de servantes à tout faire du conservatisme bourgeois et de la féodalité financière. »

Ce n'est pas le lieu de discuter ces questions. Nous avons le plus profond respect pour le caractère et la science de M. Walras. Mais que ses procédés mathématiques, ses formules algébriques rendent un mauvais service à ses doctrines économiques et sociales !

L. D.

Outschebnik naouki politseïskago prava (*Manuel de la science du droit policier*), par I. T. Tarasoff, professeur à l'Université de Moscou. Quatre volumes grand in-8°, formant un ouvrage de 1224 pages. Moscou, J. P. Iakowleff, 1891-1896.

En 1894 nous avons rendu compte, dans cette Revue (1), des deux premiers volumes de l'ouvrage de M. Tarasoff. Aujourd'hui nous nous occuperons des deux autres parus en 1895 et 1896. Ces deux derniers volumes traitent de la police admi-

(1) Voir *Revue du droit public*, n° 6, Nov.-Déc., 1894.

Digitized by Google

nistrative. Le terme de police administrative, disons-le tout de suite, est employé par M. Tarasoff dans un sens on ne peut plus large. L'auteur y comprend l'instruction publique, les moyens de communication, le trafic commercial, la production agricole et industrielle, enfin la consommation.

Il va sans dire que nous ne pouvons même pas songer à rendre compte de toutes les questions dont fourmille l'ouvrage. La méthode est plutôt objective que subjective. M. Tarasoff, dans chaque question, expose le contre et le pour, souvent sans se prononcer dans tel ou tel sens. Tout en ayant principalement en vue la Russie, l'auteur ne manque jamais de nous dire ce qui se passe à l'étranger.

A propos des Universités russes, M. Tarasoff nous apprend que la première, celle de Moscou, existe depuis 1755. Peu à peu on en a créé d'autres et actuellement la Russie possède neuf Universités. A la suite de la réforme de 1884, les Universités, qualifiées d'impériales, se trouvent sous la protection particulière de l'Empereur, sont administrées par le ministre de l'Instruction publique et leur surveillance est confiée à des inspecteurs locaux. Chaque Université est composée de plusieurs Facultés qui forment un tout. Les Universités ont une presse à elles, les ouvrages qu'elles publient ne sont pas soumis à la censure préalable ; elles peuvent même avoir leurs propres imprimeries, des librairies et des pharmacies. Elles ont le droit de posséder une fortune particulière en meubles ou immeubles et d'en disposer plus ou moins librement. La direction immédiate des Universités appartient au recteur.

Parlant du développement croissant des chemins de fer en Russie, M. Tarasoff constate que la politique du gouvernement en matière de voies ferrées est actuellement dans la bonne voie. Elle pousse le fisc au rachat des lignes existantes et à la construction d'autres lignes. Elle ne s'oppose cependant pas à de nouvelles concessions aux compagnies exploitantes, afin d'activer ainsi, le mieux du monde, le développement des moyens de communication, surtout dans les petites localités. Enfin, elle a la tendance de réduire les tarifs dans la mesure du possible et ne se départit jamais du principe de la soumission de l'exploitation au contrôle gouvernemental.

M. Tarasoff se déclare favorable au monométallisme. Dans le système d'étalon d'or, dit-il, tous les paiements, surtout les paiements de petites sommes, se font tout naturellement avec la monnaie la plus dépréciée, au détriment du créancier. Puis celui qui a de l'argent déprécié l'échange contre de l'or dont la valeur est supérieure et ainsi l'or finit par disparaître de la circulation. Si tous les gouvernements établissent le double étalon, objectent les bimétallistes, il n'y aura plus possibilité de profiter de la différence du prix entre les deux métaux. A cela M. Tarasoff répond que dans ce cas il arrivera que l'argent déprécié se transformera en monnaie alors que la monnaie d'or se transformera en objet de luxe.

Enfin, il est à remarquer que le savant professeur de Moscou se prononce pour la réduction de la journée de travail et l'augmentation des salaires par voie législative. Il estime que la réforme aura pour résultat l'augmentation de la production, sans compter en outre les avantages qu'elle procurera aux ouvriers au point de vue physique et intellectuel.

M. Tarasoff termine son travail par une liste d'ouvrages spéciaux qui peuvent servir à l'étude de la science policière telle qu'elle est enseignée en Russie.

Malgré ses mérites, l'ouvrage de M. Tarasoff est beaucoup trop étendu pour ceux qui n'ont pas le temps d'entrer dans les détails de la science. Cet inconvénient va disparaître. En effet, le savant professeur prépare un abrégé de son ouvrage qui servira surtout aux étudiants pour la préparation de leurs examens.

X. S. Combothecra,
Privat-docent à l'Université de Genève.

Digitized by Google

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

La Révolution Française

Directeur M. F. A. Aulard, in-8 ; mensuel, abonnement : 20 fr. par an. Paris, 3, rue de Furstenberg (Année 1895).

I. — EDME CHAMPION. — **La conversion de la noblesse en 1789.** — (livrais. de janvier. 10 p.). — C'est un fait digne de remarque que l'aristocratie française qui avait été si longtemps l'adversaire de la monarchie, qui en 1788 et au début même de 1789 semblait devoir être l'alliée du Tiers-Etat devint tout-à-coup, dès le printemps de 1789, l'auxiliaire du pouvoir royal. Après tant d'autres, M. Edme Champion recherche les motifs de cette soudaine conversion : il examine, pour les réfuter, ceux qui en ont été donnés et conclut qu'à l'heure actuelle il est impossible de les déterminer avec certitude, en l'absence de renseignements précis. Il conjecture toutefois que ce revirement de la noblesse tient aux manœuvres de séduction opérées par la Cour qui avait un intérêt capital à diviser les Etats-Généraux.

II. — J. BELLEC. — **Les deux fédérations bretonnes-angevines** (livrais. de janvier, 25 p.). — Dans ces quelques pages M. Bellec nous marque quelle part glorieuse la Bretagne et l'Anjou ont prise en 1789 à la formation de la France moderne. Il montre comment, en 1788, aux Etats de Bretagne, la bourgeoisie des villes, avide de réformes, refuse de siéger en présence du mauvais vouloir de la noblesse et du clergé qui ne veulent point entendre ses doléances et ses réclamations. Louis XVI dissout alors ces Etats ; mais la noblesse et le clergé s'obstinant à siéger quand même ; la guerre civile éclate à Rennes. Les élèves de l'Ecole de Droit se mettent du parti du Tiers et appellent à eux les jeunes gens de toute la Bretagne, d'Angers et de Poitiers, qui accourent. Ils n'ont point à tirer le fer grâce à l'habileté du président des Etats, mais avant de se séparer ils forment un *pacte d'union* destiné à les lier en vue de leur défense réciproque. Sur ces entrefaites les Etats-Généraux sont convoqués ; le Tiers et le bas clergé de Bretagne y envoient leurs représentants, tandis que la noblesse de ce pays, refusant de reconnaître à l'Assemblée nationale toute autorité sur la Bretagne, déclare qu'elle n'obéira qu'aux Etats de sa province. Aussi, après la prise de la Bastille et la nuit du 4 août le peuple de Bretagne, las de subir la tyrannie des seigneurs et des servitudes partout ailleurs abolies se révolte, incendie les châteaux, dévaste les campagnes. C'est alors que pour arrêter ces excès, la jeunesse des villes bretonnes

Digitized by Google

qui s'était constituée en milice nationale pour assurer le respect des lois et la tranquillité publique se souvient de l'ancien pacte d'union juré à Rennes et propose de le renouveler solennellement. Cette assemblée des milices a lieu à Pontivy le 15 janvier 1790 ; elle comprend 130 délégués qui représentent 150.000 gardes nationaux, ayant à leur tête Moreau, le futur général. Le maire de Pontivy y émet pour la première fois l'idée d'une grande fédération nationale. — Un mois après, les municipalités nouvellement constituées des deux provinces envoient à Pontivy des délégués afin de pourvoir « aux moyens de lier indissolublement les « villes et les campagnes, de cimenter de plus en plus l'union générale de laquelle « dépend le bonheur commun et d'accélérer l'exécution des décrets de l'Assemblée « nationale ». C'est la seconde fédération bretonne-angevine où sont représentées 120 municipalités. Les délégués y déclarent renoncer à tous leurs privilèges locaux et particuliers et revendiquent le titre de Français au lieu de celui de Bretons ou d'Angevins. Lors de la grande fédération nationale du 14 juillet 1790 on fit fête aux Bretons qui avaient donné ces exemples. Leur attitude dans l'avenir ne fut pas moins louable ; M. Bellec nous montre, en effet, les villes de Bretagne, fidèlement attachées à leur serment, obéissant aux ordres de la Convention, luttant contre l'insurrection vendéenne et contribuant ainsi à sauver la patrie menacée.

III. — ETIENNE CHARAVAY. — **Le général La Fayette** (livrais. de février et mars, 56 p.). — Notice intéressante et concise où l'auteur sous prétexte de résumer la carrière si mouvementée du « héros des deux mondes » retrace sa vie, d'année en année, presque de mois en mois. Elle est plus qu'une simple biographie ; c'est, en abrégé, l'histoire même de tous les faits dignes de remarque dans l'histoire de France depuis 1780 jusqu'en 1834. M. Charavay termine par ce jugement sur Lafayette : c'était, dit-il, un tempérament bien français ; il y avait en lui de l'insurgé ; il brilla surtout dans l'opposition et reste le type du parlementaire accompli. « Il commit des fautes, mais le phare de la liberté l'éclairait toujours et le ramenait dans la bonne voie ».

IV. — LUCIEN FOUBERT. — **L'idée autonomiste dans les districts de Paris** (livrais. de février, 20 p.). — En 1789 la constitution à donner à Paris fut une des préoccupations capitales des Parisiens. Dès les débuts de la Révolution, on établit un maire avec un conseil de ville pour l'exécutif et une assemblée de représentants qui devaient être chargés de la discussion d'un plan municipal définitif. Au lieu de s'occuper de cette mission, ces représentants prétendirent exercer des attributions qu'ils n'avaient pas et s'aliénèrent ainsi à la fois et la municipalité et les districts. Ceux-ci s'unirent, nommèrent des députés et, en 1790, présentèrent un plan d'organisation communale à l'Assemblée nationale qui d'ailleurs leur en avait fait la demande. C'est ce plan, dit de l'archevêché, que M. Foubert étudie pour montrer combien l'idée de l'autonomie municipale était alors chère aux Parisiens et comment ils l'ont entendue. Pour eux la commune est une personne morale, jouissant des droits des citoyens, ayant droit de disposition, d'administration, de règlement et de police. Il était difficile d'étendre plus loin le domaine de l'administration communale ; c'est qu'à cette époque les citoyens voulaient recouvrer leurs droits dans l'administration de la commune comme la nation les siens dans l'administration de l'Etat. Le pouvoir exécutif était entièrement éliminé de ce domaine ; la commune restait bien soumise aux lois, mais elle seule les appliquait chez elle. Quant à ces grands pouvoirs, la commune les exercerait, grâce aux districts qui demeureraient permanents ; les intérêts locaux paraissaient aux Parisiens susceptibles d'être gérés par eux-mêmes, par les 60 arrondissements électoraux créés depuis la convocation des Etats et dont la situation révolutionnaire se transformerait ainsi en un état légal. La véritable raison de cette permanence des districts qu'on demandait et qu'on justi-

Digitized by Google

flait de mille manières, c'était dit M. Foubert, la défiance à l'égard de l'exécutif, quel qu'il soit, ministre ou corps municipal qu'on craignait de voir abuser de son pouvoir. L'Assemblée constituante refusa la permanence des districts ; les Parisiens, conclut M. Foubert avaient demandé le gouvernement de Paris, limitant ainsi leur rôle : ils ne l'obtinrent pas, c'est alors qu'ils prirent le gouvernement de la Révolution.

V. — ALBERT MÉTIN. — **Les origines du comité de sûreté générale** (livrais. de mars et avril, 35 p.). — On sait combien fut en honneur en 1791 le principe de séparation des pouvoirs, aussi est-ce un fait qui doit surprendre que la confusion du pouvoir législatif et du pouvoir exclusif dont bénéficièrent les comités de salut public et de sûreté générale. M. Métin établit dans cette étude comment la Constituante par la création du Comité des recherches et la Législative par celle du Comité de surveillance préparèrent la Convention à confondre dans le Comité de sûreté générale non-seulement le pouvoir exécutif, mais encore le pouvoir judiciaire ainsi que le législatif. Il montre toutefois que cette dernière institution eut des attributions dont ne jouirent pas les deux premières parce qu'elle était avant tout faite pour la lutte, destinée à soutenir la Convention dans les attaques qu'elle subissait à la fois de l'intérieur et de l'extérieur.

VI. — F. A. AULARD. — **L'établissement du Consulat à vie** (livrais. d'avril, 25 p.). — C'est le 10 mai 1802 qu'un arrêté consulaire posa au peuple français la question de savoir si Napoléon Bonaparte serait consul à vie, question à laquelle 3.568.885 citoyens répondirent affirmativement, 8.374 négativement. M. Aulard raconte ici comment se fit ce coup d'Etat plébiscitaire et les causes de son succès. Il insiste surtout sur l'opposition qu'il rencontra au Tribunat, au Corps Législatif et au Sénat, opposition si aisément vaincue qu'on en a trop souvent oublié la réalité.

VII. — HENRI CARRÉ. — **La tactique et les idées de l'opposition parlementaire** (livrais. d'août, 25 p.). — Grâce à la correspondance d'un sieur Cortot, avocat et inspecteur de librairie à Dijon, qui tint une place considérable dans le parti parlementaire bourguignon, avec un de ses parents, le sieur Godard avocat à Paris, M. Carré examine quelles furent la tactique et les idées de l'opposition parlementaire en 1788-89. Pour lui, les Parlementaires désireux de soumettre la France à « l'aristocratie magistrale » n'hésitèrent pas à recourir à l'intrigue comme aux moyens violents. Afin de combattre la Couronne et d'accroître la puissance des corps souverains, ils firent alliance avec les révolutionnaires. Mais ceux-ci avaient des espérances et des vues sociales bien différentes, aussi les Parlementaires en vinrent-ils bien vite, mais trop tard, à regretter le pouvoir monarchique, leur vieil ennemi mais leur suprême sauvegarde.

VIII. — CHARLES RIST. — **Les rapports du Comité de mendicité de l'Assemblée constituante** (livrais. de septembre et octobre, 45 p.). — Un décret du 21 janvier 1790 organisa le Comité de mendicité de l'Assemblée nationale, qui fut présidé par le duc de la Rochefoucauld-Liancourt. Ce comité prépara sept rapports qui furent rédigés par son président et dont l'importance est considérable. Ils renferment, en effet, outre un exposé systématique des principes qui doivent guider le législateur en matière d'assistance publique, tout un plan nouveau pour l'organisation de celle-ci. Ils sont précieux, d'autre part, par l'abondance des renseignements qu'ils fournissent sur l'état des hôpitaux en 1789, sur leur fonctionnement, leurs ressources et sur l'effet qu'ils éprouvèrent des premières mesures de la Révolution. On y trouve également des données utiles, quoique moins précises sur le nombre des pauvres à cette époque. M. Rist fait de ces rapports une analyse détaillée aussi instructive qu'intéressante.

IX. — A. BRETTE. — **Les gens de couleur libres et leurs députés en 1789** (livrais. d'octobre et novembre, 43 p.). — C'est là une page de la doulou-

Digitized by Google

reuse histoire de l'inégalité des hommes, comme le dit l'auteur qui met en lumière les ardents efforts tentés par la Révolution pour conduire sagement, graduellement les noirs à la liberté et les tortueuses manœuvres devant lesquels ils échouèrent. On sait, en effet, que la Constituante avait par ses décrets sur les droits de l'homme implicitement reconnu ceux des noirs à la liberté, mais que les députés coloniaux, défenseurs acharnés des doctrines autoritaires esclavagistes arrivèrent à obtenir de cette assemblée des décisions en opposition formelle avec ses principes d'égalité. M. Brette recherche à ce sujet dans quelles conditions et par suite de quelles habiletés échoua l'admission à la Constituante des députés élus par le Comité dit *d'abord des gens de couleur libres*, ensuite *des colons américains*, qui se forma à Paris vers le mois de juillet ou d'août 1789.

X. — ANDRÉ LICHTENBERGER. — **Un projet communiste en 1795** (liv. de décembre, 9 p.). — Ce projet fut adressé vraisemblablement le 11 brumaire de l'an IV au Comité d'agriculture de la Convention. C'est l'œuvre d'un utopiste inconnu, d'un philosophe généreux et naïf, qui s'inspire de Rousseau, et qui, par le moyen pacifique de la pétition, veut atteindre un idéal très voisin de celui de Babeuf. Il demande la communauté de territoire, la communauté d'industrie, la suppression des guerres, le don à l'étranger du surplus des denrées etc. La seule partie digne de remarque de ce factum a trait à l'organisation municipale où l'auteur pousse aussi avant que possible l'idée de l'autonomie communale.

PAUL NOVEL

Chargé de conférences à la Faculté de Droit de l'Université de Grenoble

PÉRIODIQUES ANGLAIS

Contemporary Review (REVUE CONTEMPORAINE).

L'Avenir du Home Rule anonyme, juillet 1896. — Un nouveau projet du *Home Rule* pour l'Irlande, amendant celui de M. Gladstone, a été proposé par feu John Bright. Sans qu'il soit besoin d'établir un parlement séparé pour l'Irlande, la législation de ce pays pourrait être mise en harmonie avec ses besoins et avec l'opinion publique : il suffirait de confier les projets de loi concernant exclusivement l'Irlande à une commission de la Chambre des Communes composée des seuls membres irlandais. Ces projets seraient soumis à l'examen de la Chambre entière, en première délibération et encore, en dernière lecture après avoir été amendés par les membres irlandais. Le siège de la commission pourrait être fixé à Dublin. Ce plan diffère du projet de *Home Rule* du dernier ministère Gladstone aux points de vue suivants : 1° le pouvoir exécutif irlandais resterait soumis au contrôle de la Chambre des Communes au lieu d'être subordonné aux membres irlandais ; 2° la sanction de la Chambre des Communes serait encore exigée pour chaque bill. Il n'y aurait pas de Parlement rival, l'union administrative et législative du royaume subsisterait comme actuellement et les puissances étrangères ne commettraient plus l'erreur de considérer notre Chambre comme divisée contre elle-même.

H. B. SIMPSON. — **Crime et châtiment.** Juillet 1896. — Une recrudescence évidente du crime en Angleterre pendant les quelques dernières années montre que les efforts faits jusqu'à ce jour n'ont pas réussi à le faire disparaître ou même à le diminuer dans une large mesure. Les travaux de l'Ecole italienne de

Digitized by Google

criminologie nous aident peu dans la recherche de moyens plus efficaces : les données de ses conclusions sont trop vagues ou bien elles se résument en un cercle d'études trop étroit. Les criminels anglais sont loin de former une espèce distincte ; la différence entre ceux qui vont en prison et ceux qui restent en liberté est dans les circonstances plus que dans leur caractère : « le niveau moral des criminels est sans aucun doute bien au dessous de celui des autres, mais la moralité du criminel qui pour la première fois encourt la peine n'est nécessairement que très peu au-dessous de celle de ses voisins qui ont échappé ». L'existence de quelques criminels monstres, comme Deening, est toutefois admise ; l'opinion d'après laquelle la possession de certaines particularités physiques (parmi lesquelles le crâne de Charlotte Corday est, entre autres, remarquable) serait une preuve de dispositions criminelles doit être rejetée.

Le but du châtiment doit être préventif et ne pas être basé sur l'idée de vengeance. La punition préventive produira ses effets, non seulement en punissant le délinquant, mais encore en le détournant, lui et les autres, de crimes futurs. La sévérité du châtiment, pourvu qu'elle ne choque pas l'opinion publique, pourra éloigner du crime en exagérant son atrocité. On ne peut pas compter sur les influences réformatrices, car il n'existe pas de moyens sûrs de vérifier les résultats. Les longues condamnations pour les criminels d'habitude (récidivistes) forment le plus sûr moyen de prévenir les crimes.

The Nineteenth Century (Le dix-neuvième siècle).

SIR EDWARD YUNG, K.-C-M-G. vice président de l'Institut royal colonial. — **L'Union commerciale de l'Empire**. Juillet 1896. — Les Anglais ont jusqu'ici trop cultivé leur commerce extérieur aux dépens de leur commerce colonial. Depuis que les colonies anglaises, possédant toutes les variétés de sol et de climat, capables de donner tous les produits, peuvent subvenir à tous les besoins de la mère patrie sans importation du dehors, l'Angleterre devrait suivre l'exemple des autres pays en accordant — avec réciprocité — un traitement de préférence à ses colonies. Les traités contenant la clause de la nation la plus favorisée devraient être modifiés de manière à permettre l'adoption de cette politique. Les relations commerciales entre l'Angleterre et ses colonies devraient être réglées par un Parlement fiscal composé de représentants du Parlement impérial et des législatures coloniales. Un droit de douane de 2 1/2 pour cent serait perçu sur toutes les importations étrangères dans l'ensemble de l'Empire britannique et serait affecté aux frais de la défense impériale.

SIR F. N. C. BRADDON, Premier ministre de Tasmanie.—**Le Mouvement fédéral en Australie**. Juillet 1896. — Les phases par lesquelles cette question a passé depuis la convention intercoloniale tenue en 1883 sont ici décrites. Déjà la majorité des sept colonies australasiennes a constitué un conseil fédéral auquel le gouvernement impérial a accordé certains pouvoirs. Ces pouvoirs concernent principalement les relations de l'Australasie avec les îles de l'Océan Pacifique, les matières que le parlement impérial peut, sur la demande des législatures coloniales renvoyer au Conseil et enfin les questions d'intérêt local, sur lesquelles chacune des colonies peut déjà légiférer séparément pour elle-même ; ce sont encore les questions de dépense générale, de quarantaine, de brevets d'invention, de droits d'auteur, des effets négociables, de poids et mesures, de lois relatives au mariage, de naturalisation, de législation des compagnies et sociétés par actions dans les autres colonies que celles où elles ont été règlementées, et qui seraient soumises au Conseil par une, deux ou plusieurs des colonies. Le Conseil fédéral s'est réuni fréquemment ; mais on souhaite une union plus complète. En janvier 1895 une conférence extraordinaire eut lieu entre les premiers minis-

Digitized by Google

tres de toutes les colonies australasiennes, dans laquelle un projet de fédération fut élaboré sous forme d'un « bill tendant à l'établissement de la Fédération australienne ». Ce bill a été adopté par toutes les législatures australiennes sauf celle du Queensland à laquelle il est sur le point d'être soumis. Il porte que le corps électoral de chaque colonie choisira dix représentants qui s'entendront pour rédiger la constitution. Ceci fait, la Convention doit s'ajourner à une date déterminée et se réunir à nouveau pour examiner les amendements qui auraient été proposées et pour soumettre la constitution, dans sa dernière forme à un *referendum* de tout le corps électoral de l'Australie ».

L'hon. Mrs. HERBRAUD RUSSEL. — **Le Mouvement féministe en Allemagne.** Juillet 1896. La législation en Prusse, en Bavière, dans le duché de Brunswick et dans quelques autres États allemands défend aux femmes de faire partie d'associations politiques. La classe moyenne allemande est pauvre, et les femmes sont pour cette raison nécessairement absorbées par le soin de leur ménage. Dès lors elles prennent peu d'intérêt et encore moins part à la politique. Cependant le besoin de trouver le moyen de se soutenir elles-mêmes oblige un certain nombre d'entre elles à réclamer une éducation plus perfectionnée et une instruction professionnelle, car le quart des femmes adultes ne se marient point. Jusqu'à une époque récente, elles ne pouvaient ni faire leurs études dans les universités ni excercer le droit ou la médecine. Des gymnases ayant les mêmes programmes pour les deux sexes ont été établis dans ces dernières années à Berlin, Leipsik et Carlsruhe. D'après les lois allemandes, le salaire de la femme appartient au mari et elle n'a pas de biens propres. Le parti socialiste démocrate embrasse presque un quart des votants et il s'est prononcé pour la complète égalité des sexes en droit et en fait. C'est le seul grand parti politique qui, dans le monde entier, agisse ainsi. Mais l'hostilité des classes est trop intense en Allemagne pour permettre aux femmes des classes moyenne et laborieuse de s'unir pour formuler ensemble leurs revendications communes.

(Traduit par M. Cruchon-Dupeyrat).

C. H. d'E.. LEPPINGTON.

PÉRIODIQUES NÉERLANDAIS

(MAI 1895 — JUILLET 1896)

Themis (La Haye, Belinfante frères, 13 florins par an).

Dans la seconde livraison de 1895, M. G. UTTEWAEL, membre du tribunal d'Utrecht, traite une question qui mérite toute l'attention des jurisconsultes, quoiqu'elle n'ait qu'un rapport indirect avec le droit public : *Le juge peut-il s'émanciper de la loi ?* Faut-il encore suivre strictement le principe établi par Montesquieu que le juge ne doit jamais se mettre à la place du législateur ? L'auteur croit que oui.

M. J. W. U. M. VAN IDSINGA, référendaire au Ministère de la justice, traite dans la livraison suivante, de la *Responsabilité des ministres en Angleterre*, Dès que les ministres négligent un devoir, que la loi leur impose, les juges ordinaires peuvent être saisis du cas. S'ils ont agi toutefois sur l'ordre légal du prince, ils jouissent de l'immunité de la couronne, qui ne peut pas être citée en justice, parce que le souverain ne peut pas se condamner lui-même.

Le seul moyen pour redresser un tort est alors de s'adresser au prince par voie de pétition, lui demandant la permission de faire juger le cas par un juge.

Digitized by Google

Rechtsgeleerd Magazyn. (MAGASIN DU DROIT. Harlem, F. Bohn, successeurs, 11 florins par an).

Dans les livraisons 2 et 3 de la 14e année (1895) M. le baron VAN ITTERSUM, président du tribunal d'Utrech, traite le même sujet que M. Uttewael, dont nous avons déjà mentionné l'article paru dans la *Thémis* : *Le juge peut-il s'émanciper de la loi?* Il craint, lui, aussi, que la porte soit ouverte à l'arbitraire si le juge ne reste pas esclave de la loi.

Dans la livraison suivante, M. J. VALKENIER KIPS, de La Haye, s'occupe d'un projet de loi élaboré par M. Adickes, bourgmestre de Francfort-sur-Mein. Il arrive souvent dans les grandes villes que les terrains destinés à la construction de bâtiments ou de quartiers entiers sont si irrégulièrement délimités que l'exécution d'un plan régulier de construction devient impossible. M. Adickes propose qu'en pareil cas tous les propriétaires d'une certaine surface soient forcés par la loi de concourir à un nouveau partage de leurs propriétés réunies et qu'ils ne soient pas dédommagés en argent mais en terrains. C'est donc une véritable expropriation sans bourse délier, et je crois que M. Valckenier Kips se fait illusion, s'il se flatte de l'espoir que cette plante allemande prospère jamais sur notre sol.

Zydschrift voor Strafrecht (REVUE DU DROIT PÉNAL. Leyde, Firma Brill 7, 50 fl. par an).

Dans la première livraison du tome IX, M. le baron G. W. VAN DER FELL, donne une étude sur la *Corruption des électeurs*. Il constate avec satisfaction que l'application de l'article 126 de notre Code pénal s'est borné à quelques cas isolés. Cet article est ainsi conçu :

« Celui qui, à l'occasion d'une élection, tenue en vertu d'une prescription légale, « corrompt quelqu'un par don ou promesse, afin de l'empêcher d'exercer son droit « de vote, ou de faire en sorte qu'il l'exerce dans un sens indiqué, est puni d'un « emprisonnement de six mois au maximum ou d'une amende de 300 florins au « plus. La même peine est appliquée à l'électeur qui, par don ou promesse se « laisse corrompre pour l'un ou l'autre de ces actes ».

Dans la livraison suivante, M. LOOSJES tâche de prouver par des données empruntées à la statistique que la *Peine de mort* n'inspire pas aux criminels une crainte suffisante pour les détourner du crime. Il n'est donc pas de l'avis de ceux qui demandent le rétablissement, pour les Pays-Bas, de cette peine abolie en 1870.

Vragen des Zyds. (QUESTIONS A L'ORDRE DU JOUR. Harlem, H. D. Jjeenk Willink).

La livraison de mai 1895 contient une étude de M. KERDYK, député, sur la *Question des habitations ouvrières*. Il veut que l'Etat prête son concours pour résoudre cette question au moyen des capitaux de sa caisse d'épargne postale.

M. A. W. DE GEER, dans la livraison suivante, consacre quelques pages à la *question des pauvres* et aux moyens de les secourir. Il ne veut pas qu'à ce point de vue l'Etat se décharge presque entièrement de ses devoirs sur l'Eglise et sur les particuliers. La commune doit autoriser l'assistance publique. L'auteur ne croit pas que le système, dit d'Elberfeld, puisse être entièrement adopté par les Pays-Bas. Forcer quelqu'un à se charger de l'emploi non salarié de distributeur des aumônes n'est pas conforme aux mœurs hollandaises.

M. KERDYK, déjà nommé dans la livraison de décembre 1895, examine le principe du *Vote obligatoire* adopté en Belgique mais exclu de la nouvelle loi électorale du ministre van Houten, qui vient d'être voté par la seconde Chambre.

Digitized by Google

Il admet que c'est le devoir de chaque électeur de prendre part au vote, mais pourtant il ne veut pas punir ceux qui ne votent pas. Il lui semble que si un système équitable assurait aux minorités l'influence qui leur est due, la majorité de ceux qui maintenant restent chez eux, parce qu'ils n'ont pas envie de voter inutilement, n'aurait plus besoin d'aucun stimulant pour se rendre au scrutin.

Dans la livraison de juillet 1896, un député connu, M. GOEMAN BORGESIUS, se montre très mécontent du nouveau projet de *Loi électorale* du ministre van Houten, qui vient d'être adopté par la seconde Chambre. Il trouve que ce projet limite trop le nombre des électeurs. Les ouvriers sont presque totalement exclus et, au lieu d'être résolue pour longtemps, la question électorale ne tardera pas à reparaître. M. Goeman Borgesius est au nombre des partisans du ministre Tak van Poortvliet, qui proposa un projet beaucoup plus radical. Il tomba toutefois (voir notre chronique politique dans le N° 5 de 1894) et fut remplacé par M. van Houten.

Dans la même livraison, M. H.-A. VAN YSSELSTEIN traite la question, brûlante pour les Pays-Bas, des *Téléphones*. Si le téléphone est au point de vue technique une espèce de télégraphe électro-magnétique, notre loi de 1852, concernant ces télégraphes peut lui être appliquée par analogie, quoique le téléphone ne fût pas encore connu en 1852. Au cas contraire, une loi sur les téléphones est encore à faire. L'auteur recommande l'exploitation par l'Etat pour les lignes intercommunales et internationales, mais il hésite pour les lignes purement locales.

De Gids (Le GUIDE. P.-N. van Kampen et fils, Amsterdam, 15 florins).

Dans la livraison de septembre 1895, M. CORT VAN DER LINDEN, autrefois professeur à Amsterdam, mais attaché maintenant au ministère de la Justice, critique dans un article intitulé : *Un droit de vote conservateur*, le système du projet de loi électoral du ministre van Houten, dont nous avons parlé plus amplement dans notre chronique politique. Il croit que les bases de ce système sont absolument arbitraires et il craint que le droit de vote étant lié, en grande partie, à des conditions matérielles qui changent très souvent, il n'y ait pas assez de stabilité dans le corps électoral. Il craint aussi, et pour la même cause, qu'il soit très facile de grossir ou de réduire artificiellement ce corps en augmentant ou en diminuant les salaires des ouvriers.

H. VERKOUTEREN,
Avocat à Amsterdam.

Digitized by Google

VARIÉTÉS

Les prochains concours d'agrégation des Facultés de droit.

Aux termes d'un arrêté du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, en date du 30 novembre 1896, les matières dans lesquelles seront choisis aux prochains concours d'agrégation des Facultés de droit les sujets de composition écrite sont fixés ainsi qu'il suit:

I. SECTION DU DROIT PRIVÉ ET DU DROIT CRIMINEL.

1. Les démembrements civils et prétoriens du droit de propriété; — 2. L'extinction des obligations; — 3. Les libéralités entre vifs et de dernière volonté.

II. SECTION DU DROIT PUBLIC.

(a) *Droit international public.* Le droit international maritime en temps de guerre. — (b) *Droit constitutionnel.* Le gouvernement parlementaire en France et en Angleterre.

III. SECTION D'HISTOIRE DU DROIT.

(a) *Droit public.* 1. Les Etats provinciaux et les assemblées provinciales jusqu'en 1789; — 2. La coutume de Normandie étudiée dans ses rédactions successives et dans ses dispositions. — (b) *Droit privé.* Le système des biens propres dans l'ancien droit de succession jusqu'à Nivôse an II.

IV. SECTION DES SCIENCES ÉCONOMIQUES.

1. Les banques. — 2 . L'intérêt des capitaux.

Un arrêté du même jour décide que la 4e leçon orale au prochain concours d'agrégation portera sur la Procédure civile (Section du droit privé) et sur l'Economie et la législation coloniales. (Section des sciences économiques).

Un arrêté du 27 février ouvre un concours de 3 places pour la section du droit public le 27 septembre 1897 et un concours de 4 places pour la section des sciences économiques le 4 octobre 1897.

M. Albert Desjardins

M. Albert Desjardins, qu'une longue et cruelle maladie vient d'emporter jeune encore, a été un des plus brillants professeurs de la Faculté de droit de Paris où il occupait une chaire de droit criminel. La politique l'en avait éloigné quelque temps, et là encore il avait fait preuve de qualités de premier ordre qui le firent appeler au sous-secrétariat d'Etat du ministère de l'instruction publique et à celui du ministère de l'Intérieur. C'était en même temps qu'un jurisconsulte un très-fin lettré. Docteurs ès-lettres, membre libre de l'Académie des sciences morales et politiques, il laisse à ceux qui l'ont connu le souvenir de l'esprit le plus fin, du caractère le plus droit, du cœur le plus affectueux.

FERDINAND LARNAUDE,
professeur à la Faculté de droit de Paris.

Digitized by Google

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS [1]

(1er DÉCEMBRE 1896 AU 1er FÉVRIER 1897)

ORGANISATION CONSTITUTIONELLE ET PARLEMENTAIRE. ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALE. QUESTIONS POLITIQUES

Décret du 19 décembre 1896 portant clôture de la *session extraordinaire* de 1896 du Sénat et de la Chambre des députés (*J. O.*, 20 décembre 1896, Sénat, p. 944 ; Chambre des députés, p. 2375).

Ouverture de la *session ordinaire* des Chambres, le mardi 12 janvier 1897 (*J. O.*, 13 janvier 1897, déb. parl. Sénat, p. 1 ; Chambre des dép., p. 1).

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Décret du 16 décembre 1896 concernant les ventes publiques, aux enchères et en gros, des *suifs en tranches* (*J. O.*, 19 décembre 1896, p. 6910).

L'autorisation de ces ventes peut, sur les places qui en font la demande, être accordée par des arrêtés ministériels pris après avis de la Chambre et du Tribunal de commerce.

Règlement d'administration publique et **décret** du 24 décembre 1896, précédés d'un rapport du ministre de la marine, relatifs au traitement et au rapatriement des marins de commerce débarqués pour cause de maladie ou de blessure (*J. O.*, 17 janvier 1897, p. 109).

Le règlement détermine les sommes que les capitaines de commerce auront à verser au Trésor pour être libérés des frais de traitement et de rapatriement des marins débarqués au cours du voyage, pour cause de maladie ou de blessure.

Documents statistiques sur le *commerce de la France* pendant l'année 1896 (*J. O.*, 17 janvier 1897, p. 411).

Importations : 3.837.147.000 fr. ; — Exportations : 3.404.643.000 fr. L'augmentation sur l'année 1895 est pour l'importation de 117.248.000 fr. et pour les exportations de 30.847.000 fr.

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE

Rapport adressé au Président de la République par la Commission supérieure du travail dans l'industrie, sur l'application, pendant l'année 1895, de la loi du 2 novembre 1892, relative au *travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels* (*J. O.*, 4 décembre 1896, p. 6702).

Les chapitres principaux du rapport concernent l'âge d'admission dans les ateliers, la durée du travail, le travail de nuit et le repos hebdomadaire, les livrets, registres et affichage, l'hygiène et la sécurité des travailleurs, les accidents, les établissements spéciaux (établissements de bienfaisance, théâtres et cafés-concerts, mines et carrières), l'inspection, les commissions départementales et comités de patronage, les pénalités.

Rapport adressé, le 18 décembre 1896, au ministre des travaux publics au nom de la commission chargée d'examiner les renseignements statistiques con-

(1) V. sur les règles de la classification suivie le n° 1 de l'année 1896, p. 186 (note).

Digitized by Google

cernant les *industries minérales* et les *appareils à vapeur*, pour l'année 1895 (*J. O.*, 31 janvier 1897, p. 693).

Les renseignements concernent les productions minières de toute nature et celles des carrières, les accidents qui s'y sont produits, les usines métallurgiques et sidérurgiques et leur production comparée à celle des autres pays, les appareils à vapeur.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Rapport adressé au Président de la République par le garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, sur l'*administration de la justice criminelle* en France et en Algérie pendant l'année 1894 (*J. O.*, 22 décembre 1896, p. 6977).

Renseignements statistiques sur les affaires jugées par les cours d'assises, l'âge et le sexe des criminels, leur état civil, le mobile de certains crimes, les délits politiques et de presse, les affaires correctionnelles, les récidives criminelles et correctionnelles, l'instruction criminelle, les affaires réglées par le petit parquet de la Seine, le rôle de la Cour de cassation, les extraditions, le nombre des arrestations opérées dans le département de la Seine, le nombre des morts accidentelles, la contrainte par corps en matière criminelle, correctionnelle et forestière, les frais de justice criminelle, etc.

Rapport du ministre des colonies, sur la marche générale du *service de la relégation* pendant les années 1891, 1892 et 1893 (*J. O.*, 25 décembre 1896, p. 7114).

Renseignements sur les effectifs des relégués, leur alimentation, leur état sanitaire, la relégation individuelle, l'utilisation de la main-d'œuvre des relégués les travaux et cultures auxquels ils ont été employés, le personnel d'admistration et de commandement, le régime disciplinaire, et les dépenses de la relégation.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Décret du 24 novembre 1896, précédé d'un rapport du Président du Conseil, ministre de l'agriculture, relatif aux *sociétés de courses* (*J.O.*, 7 décembre 1897, p. 6665).

Dispositions sur la comptabilité des sociétés de courses (il doit y en avoir deux, l'une s'appliquant aux ressources propres de la société, l'autre comprenant le produit des prélèvements autorisés annuellement par le ministre de l'agriculture sur le montant des sommes engagées au pari mutuel), et sur l'emploi des sommes provenant des tickets impayés (Secours en faveur du personnel des écuries).

Le décret fortifie le contrôle financier de l'administration sur les opérations des sociétés de courses et, particulièrement, sur celles qui ont trait à l'emploi des ressources provenant du pari mutuel.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Rapport adressé, le 18 décembre, au Président de la République par le ministre des colonies et **décision** relative à la solde de résidence libre des *médecins inspecteurs des colonies* (*J. O.*, 20 décembre 1896, p. 6947).

Décret du 12 janvier 1897 réglementant les conditions de nomination et de promotion dans les *ordres coloniaux* (*J. O.*, 22 janvier 1897, p. 512).

Dispositions relatives à la durée et au caractère des services nécessaires pour être décoré (art. 1), au nombre des décorations (art. 6), etc.

Afrique occidentale française. — Décret du 8 janvier 1897, précédé d'un rapport du ministre des Colonies, portant abrogation de l'article 6 du décret du 16 juin 1895 instituant un gouvernement général de l'Afrique occidentale française (*J. O.*, 12 janvier 1897, p. 223).

Au lieu d'un officier général c'est un colonel, prenant le titre de commandant supérieur des troupes qui exercera désormais le commandement des troupes au Sénégal.

Algérie. — Décret du 13 décembre 1896 rendant exécutoire en Algérie, sous réserve de modifications, la loi du 22 juillet 1896 et le décret du même jour, relatifs aux *pigeons voyageurs* (*J. O.*, 19 décembre 1896, p. 6905).

Les lâchers ne sont interdits en Algérie que dans le rayon myriamétrique des places de guerre et dans les périmètres de protection des établissements militaires et maritimes.

Décret du 17 décembre 1896 portant règlement d'administration publique

Digitized by Google

pour le *transit à travers l'Algérie* des marchandises à destination des oasis sahariennes (*J. O.*, 19 décembre 1896, p. 6909).

Détermination des marchandises admises à bénéficier de l'exemption des droits de douane et d'octroi de mer, et des conditions de cette exemption.

Décret du 31 décembre 1896, précédé d'un rapport du ministre de l'intérieur, réorganisant le *service de la haute administration* de l'Algérie (*J. O.*, 1er janvier 1897, p. 2).

Ce décret fait cesser le système des rattachements édicté par les décrets du 26 août 1881.

Décret du 28 janvier 1897, précédé d'un rapport du ministre des finances, modifiant le décret du 15 mars 1889 portant *organisation de la trésorerie* d'Algérie (*J. O.*, 31 janvier 1897, p. 686).

Modifications nécessitées par ce fait que la Trésorerie d'Algérie fournit des agents non seulement à la Cochinchine et aux pays de protectorat en Indo-Chine, mais aussi au Soudan et à Madagascar.

Cochinchine et Indo-Chine. — Décret du 22 décembre 1896, prohibant la sortie de la colonie de la Cochinchine et des pays de protectorat de l'Indo-Chine des *armes et munitions de guerre à destination directe des Philippines et de Mindanao* (*J. O.*, 31 décembre 1896, p. 7297).

Cochinchine. — Décret du 25 décembre 1896, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant *réorganisation de coassessorat* en Cochinchine (*J. O.*, 27 décembre 1896, p. 7196).

Le décret donne compétence à la Cour de Saïgon seule en matière européenne, c'est-à-dire dans les affaires criminelles où sont impliqués des accusés Français, Européens ou assimilés, soit seuls, soit de complicité avec des Annamites ou Asiatiques et assimilés. La Cour se complète alors par quatre assesseurs (simples particuliers) qui statuent en commun avec les magistrats sur la position des questions, sur toutes les questions posées et sur l'application de la peine, les membres de la Cour d'appel connaissant exclusivement des incidents de droit ou de procédure. Le décret renferme les règles relatives à la formation de la liste et au choix des assesseurs.

Côte d'Ivoire. — Décret du 16 décembre 1896, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant réorganisation du *service de la justice* à la Côte d'Ivoire (*J. O.*, 20 décembre 1896, p. 6946).

Le décret a pour objet de constituer à la Côte d'Ivoire une organisation judiciaire autonome. La Côte d'Ivoire relevait jusqu'alors, au point de vue judiciaire, de la Guinée française. Un conseil d'appel spécial à la colonie est institué à Grand Bassam. Dispositions sur la juridiction de première instance, la juridiction d'appel, la juridiction criminelle, la législation, etc.

Dahomey. — Décret du 15 janvier 1897, précédé d'un rapport du ministre de la marine, déterminant la *juridiction militaire* à laquelle ressortit le Dahomey (*J. O.*, 17 janvier 1897, p. 409).

La juridiction est celle des conseils de guerre et de révision du Sénégal.

Guyane. — Décret du 28 novembre 1896, précédé d'un rapport du ministre des colonies, promulgant à la Guyane le décret du 2 octobre 1888 et la loi du 8 août 1893, relatifs à la *résidence* et au *séjour des étrangers* en France (*J. O.*, 1er décembre 1896, p. 6542).

Guyane Française. — Décret du 16 décembre 1896, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant réorganisation du *service de la justice* à la Guyane Française (*J. O.*, 24 décembre 1896, p. 7063).

Le décret introduit en Guyane une organisation judiciaire analogue à celle de nos grandes colonies et de la métropole : des tribunaux de paix, des tribunaux de première instance, une cour d'appel, une cour d'assises, un ministère public.

Guadeloupe, Guyane, Martinique et Sénégal. — Décret du 13 décembre 1896 portant prorogation du *privilège conféré aux banques* de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et du Sénégal (*J. O.*, 18 décembre 1896, p. 6892).

La durée du privilège est prorogée jusqu'au 1er janvier 1898.

Madagascar. — Décret du 8 janvier 1897, précédé d'un rapport du ministre

Digitized by Google

des colonies, portant organisation du *service de la trésorerie* à Madagascar (*J. O.*, 14 janvier 1897, p. 276).

Le service de la trésorerie dans la colonie de Madagascar est dirigé par un trésorier payeur, justiciable de la Cour des comptes. Il a sous ses ordres des agents de tout grade de la trésorerie d'Algérie et de l'Indo-Chine.

Martinique, Guadeloupe, Réunion, Inde. — Décret du 24 janvier 1897, précédé d'un rapport du ministre des Colonies, rendant applicable à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Réunion et dans les établissements français de l'Inde le décret du 31 juillet 1896 (*J. O.*, 27 janvier 1897, p. 598).

Le décret du 31 juillet avait modifié certaines épreuves du baccalauréat de l'enseignement secondaire classique.

Sénégal. — Décret du 18 décembre 1896, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant fixation des dépenses de *l'enseignement primaire* à la charge des communes dans la colonie du Sénégal (*J. O.*, 23 décembre 1896, p. 7016).

Spécifie les dépenses de l'instruction primaire qui doivent rester exclusivement à la charge des communes.

Tonkin. — Rapport adressé le 9 novembre 1896 au ministre des colonies par M. A. Rousseau, gouverneur général de l'Indo-Chine, sur la *situation générale* du Tonkin à l'entrée de la campagne 1896-1897 (*J. O.*, 20 décembre 1896, p. 6948).

Union Indo-Chinoise. — Décret du 13 janvier 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, rendant obligatoires les *dépenses nécessitées par l'occupation du Laos* et en déterminant la répartition entre les budgets de la Cochinchine, de l'Annam-Tonkin et du Cambodge (*J. O.*, 15 janvier 1897, p. 371).

Cochinchine : six treizièmes ; — Annam-Tonkin : cinq treizièmes ; — Cambodge : deux treizièmes.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 2 décembre 1896, précédé d'un rapport du garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, ayant pour objet l'institution, au ministère de la justice et des cultes, d'une commission chargée d'examiner le fonctionnement et la réorganisation de l'*Imprimerie Nationale* (*J. O.*, 3 décembre 1896, p. 6577).

Décret du 29 décembre 1896, précédé d'un rapport du ministre de l'intérieur, fixant le prix du numéro du *Journal officiel* ainsi que le prix de l'abonnement (*J. O.*, 31 décembre 1896, p. 7291).

Le décret établit deux éditions du *Journal officiel* dont l'une, à prix réduit (18 fr. par an), ne comprend que le *Journal officiel* proprement dit et le compte-rendu *in extenso* des séances du Sénat et de la Chambre des députés.

Décret du 31 décembre 1896, précédé d'un rapport du ministre de l'intérieur, relatif au *recensement*, déclarant authentiques les tableaux annexés pour la France et l'Agérie (*J. O.*, 6 janvier 1897, p. 81).

D'après les opérations effectuées le 29 mars 1896 le chiffre total de la population s'élève à 38.517.975 habitants contre 38.342.948 en 1891. Accroissement : 175,027. Depuis 1886 l'augmentation a été de 299.072. La population française a une tendance marquée à rester presque stationnaire.

Décret du 4 janvier 1897 modifiant l'organisation de l'*administration centrale du ministère de l'agriculture* (*J. O.*, 17 janvier 1897, p. 406).

Suppression du bureau du cabinet.

Loi du 28 janvier 1897 sur les *récompenses nationales* (*J. O.*, 29 janvier 1897, p. 629).

A l'avenir, la proportion des croix de tout grade à attribuer, tant dans l'ordre civil que dans l'ordre militaire, est élevée à la totalité des extinctions (art. 3).

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER. RÉGIME MONÉTAIRE

Arrêté du ministre des finances du 24 novembre 1896 portant renouvellement, pour une période de dix ans, des coupons attachés aux titres au porteur émis pour le fonds *3 p. 100 amortissable* (*J. O.*, 16 décembre 1896, p. 6850).

Digitized by Google

Loi du 30 novembre 1896, complétant le décret-loi du 11 mai 1807, relatif à la prohibition des *monnaies de billon étrangères* (*J. O.*, 1er décembre 1896, p. 6537).

L'art. 135 du Code pénal est applicable à la circulation, en dehors du rayon frontière, des monnaies de billon n'ayant pas cours légal en France, quand elles ne sont pas accompagnées d'une expédition délivrée par le service des douanes ou des contributions indirectes (art. 1er).

Décret du 3 décembre 1896, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 67 de la loi de finances du 16 avril 1895, concernant les pensions des *inspecteurs des forêts* (*J. O.*, 4 décembre 1896, p. 6598).

Les pensions des inspecteurs des forêts sont liquidées conformément aux dispositions de la loi du 4 mai 1892 et du décret réglementaire du 17 août 1892, sous certaines conditions prévues par les art. 1 et suivants.

Décret du 7 décembre 1896 relatif aux pensions départementales (*J. O.*, 8 décembre 1896, p. 6758).

Les pensions départementales liquidées jusqu'à présent par le Gouvernement en Conseil d'Etat seront désormais liquidées par le préfet.

Loi du 24 décembre 1896 portant : 1° ouverture sur l'exercice 1897 des *crédits provisoires* applicables au mois de janvier 1897 et montant à 473.593.196 fr. ; 2° autorisation de percevoir, pendant la même période, les impôts et revenus publics. — **Décret** du même jour portant répartition par ministère et par chapitres du crédit provisoire ouvert aux ministres sur l'exercice 1897, par la loi du 24 décembre 1896 (*J. O.*, 25 décembre 1896, p. 7096).

Décret du 24 décembre 1896, précédé d'un rapport du ministre des finances, relatif à l'extension de la compétence des *agents de change* près les bourses départementales (*J. O.*, 25 décembre 1896, p. 7112).

Les agents de change exerçant près les bourses de province ayant un parquet, pourront désormais transférer toutes les rentes nominatives, sans distinction du fonds auquel elles appartiennent ni du lieu d'assignation.

Décret du 27 décembre 1896 fixant, pour l'année 1897, le taux de l'intérêt composé du capital dont il est tenu compte pour calculer le montant de la rente viagère à servir aux *déposants de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse* (*J. O.*, 31 décembre 1896, p. 7292).

La taux est fixé à 3,50 p. 100.

Décret du 31 décembre 1896 modifiant l'article 6 du décret du 29 juillet 1896 relatif à *l'admission temporaire des blés* importés pour la mouture (*J. O.*, 13 janvier 1897, p. 245 et 14 janvier 1897, p. 276).

Remaniement des zones.

Décret du 4 janvier 1897 relatif aux formes et au contrôle des récipissés qui engagent le *Trésor public* (*J. O.*, 7 janvier 1897, p. 106).

Vise les communes et établissements publics, les corps de troupes, les fabriques d'églises, et d'une manière générale, tout déposant autorisé à verser ses fonds libres chez le caissier-payeur central, le receveur général de la Seine, les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers.

Loi du 8 janvier 1896 portant ouverture d'un crédit extraordinaire de 4.800.000 fr. au ministre des colonies pour la régularisation de *dépenses de l'expédition du Siam* (*J. O.*, 12 janvier 1897, p. 217).

Décret du 11 janvier 1897, déléguant au directeur général de l'*enregistrement* et aux directeurs département aux le pouvoir de statuer sur les demandes formées par des redevables à l'effet d'obtenir la *remise d'amendes*, de droits ou demi-droits en sus par eux encourus (*J. O.*, 13 janvier 1897, p. 237).

Demandes inférieures à 3.000 fr. : directeur général ; — demandes inférieures à 500 fr. : directeurs départementaux.

Loi du 29 janvier 1897 portant : 1° ouverture, sur l'exercice 1897, des *crédits provisoires applicables au mois de février 1897* et montant à 249.749.482 fr. ; 2° autorisation de percevoir, pendant le même mois, les impôts et revenus publics

Digitized by Google

(*J. O.*, 30 janvier 1897, p. 653). — **Décret** du même jour portant répartition, par ministères et par chapitres, des crédits provisoires ouverts aux ministres sur l'exercice 1897 par la loi du 29 janvier 1897 (*J. O.*, 30 janvier 1897, p. 654).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 28 novembre 1896 fixant la tenue par mesure transitoire des *aides-commissaires stagiaires* entrés à l'école coloniale avant le 1er janvier 1896, et des *médecins et pharmaciens stagiaires du corps de santé des colonies* sortis de l'école de Bordeaux et entrés avant le 1er janvier 1897 (*J. O.*, 3 décembre 1896, p. 6586).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 2 décembre 1896, relative à la suspension des *engagements pour les troupes de la marine* (*J. O.*, 3 décembre 1896, p. 6586).

Circulaire du ministre de la marine en date du 5 décembre 1896, relative à la nomination des *sous-officiers et brigadiers d'artillerie de la marine* en service aux colonies (*J. O.*, 6 décembre 1896, p. 6640).

Les seules nominations qui auront lieu désormais seront celles résultant de vacances « réelles » à l'exclusion de celles venant de vacances momentanées qu'entraînent les mouvements de personnel entre la métropole et nos possessions.

Décret du 16 décembre 1896, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif aux emplois réservés aux *sous-officiers engagés dans la police municipale* (*J. O.*, 20 décembre 1896, p. 6943).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 21 décembre 1896, relative au passage des militaires de l'armée de terre dans les *troupes coloniales* (*J. O.*, 22 décembre 1896, p. 6984).

Rapport présenté le 21 décembre 1896 au ministre de la marine par le comité d'examen des *comptes des travaux de la marine* sur les comptes de l'exercice 1895 (*J. O.*, 8 janvier 1897, p. 139).

Le rapport se termine cette année par la présentation d'un ensemble de résolutions tendant à la simplification et à la régularisation des écritures.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 23 décembre 1896, relative à l'obtention du *certificat d'aptitude administrative* (*J. O.*, 24 décembre 1896, p. 7063).

Loi du 24 décembre 1896 sur l'*inscription maritime* (*J. O.*, 26-27 décembre 1896, p. 7141).

La loi du 24 décembre 1896 se substitue aux dispositions éparses dans les textes de l'ancien droit, du droit intermédiaire et du droit actuel qui règlementaient la matière de l'inscription maritime Elle renferme des dispositions sur les Français compris dans l'inscription maritime, la durée de leur assujettissement militaire, le classement des inscrits, les formalités de l'inscription, la radiation des matricules, la division de la durée de l'assujettissement, le service actif en temps de paix, les exemptions, la dispense du service actif, le devancement d'appel, la réadmission des inscrits, la renonciation à la dispense, le cadre de maistrance, le rappel et la mobilisation, les non disponibles, l'état spécial des inscrits, les mousses, les inscrits Algériens et coloniaux, l'administration, la comptabilité et le contentieux de l'inscription maritime, et les dispositions pénales.

Instruction du ministre de la guerre, en date du 28 décembre 1896, concernant le rattachement au *service de l'indemnité de route* de dépenses de déplacement imputables à d'autres services (*J. O.*, 31 décembre 1896, p. 7313).

Note ministérielle, en date du 28 décembre 1896, relative à l'administration à compter du 1er janvier 1897, des *troupes de l'armée de terre employées à Madagascar* (*J. O.*, 31 décembre 1896, p. 7315).

La note règle les conséquences du passage de l'entretien des troupes de l'armée de terre, employées à Madagascar, du département de la guerre au département des colonies.

Loi du 30 décembre 1896, relative à la fixation d'un contingent annuel de *croix de la Légion d'honneur* et de *médailles militaires* à attribuer aux différents corps

Digitized by Google

composant la réserve de l'armée navale, y compris les équipages de la flotte et les troupes de la marine (*J. O.*, 1er janvier 1897, p. 2).

Ce nombre de croix et de médailles s'ajoute à celui déterminé d'après la répartition faite semestriellement par la grande chancellerie de la Légion d'honneur au prorata du nombre des extinctions.

Décret du 31 décembre 1896, précédé d'un rapport et suivi d'une circulaire du ministre de la marine, relatif à l'affectation de chefs armuriers aux régiments d'infanterie de marine en France (*J. O.*, 10 janvier 1897, p. 185).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 6 janvier 1897, modifiant la circulaire du 27 septembre 1895 sur les *infirmiers régimentaires* (*J. O.*, 7 janvier 1897, p. 123).

Décret du 9 janvier 1897, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant l'article 28 du décret du 23 novembre 1887 sur *l'organisation et la comptabilité des magasins* (*J. O.*. 16 janvier 1897, p. 396).

Suppression de la comptabilité d'ordre proprement dite.

Décret du 16 janvier 1897 suspendant la faculté de former un recours en révision contre les *jugements des conseils de guerre maritimes* dans la partie de l'île de Madagascar déclarée en état de siège (*J. O.*, 20 janvier 1897, p. 479).

La mesure n'est applicable qu'aux condamnés d'un grade inférieur à celui de colonel.

Loi du 26 janvier 1897 portant concession de *pensions* proportionnelles aux quartiers-maîtres des équipages de la flotte réunissant quinze années de services et reconnus impropres à l'embarquement par suite des fatigues de la navigation (*J. O.*, 28 janvier 1897, p. 613).

Extension des dispositions de l'article 3 de la loi du 5 août 1879.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 29 janvier 1896, relative à *l'avancement du personnel secondaire de la marine* (*J. O.*, 30 janvier 1897, p. 676).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 30 janvier 1897, fixant les règles relatives aux militaires des *troupes de la marine* autorisés à passer au corps des congés de convalescence (*J. O.*, 31 janvier 1897, p. 691).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Arrêté du ministre de l'instruction publique, en date du 8 décembre 1897, relatif aux bourses de doctorat en médecine (*J. O.*, 10 décembre 1896, p. 6726).

Rapport présenté au ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, par M. Albert Ballu, sur les travaux exécutés en 1895-1896 dans les *ruines de Timgad*, par le service des monuments historiques (*J. O.*, 20 décembre 1896, p. 6949).

Arrêté du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, modifiant les articles 146 et 147 de l'arrêté du 18 janvier 1887 relatif à *l'examen du brevet élémentaire* (*J. O.*, 21 janvier 1897, p. 493).

Arrêté du ministre de l'intruction publique, en date du 19 janvier 1896, relatif aux agrégations et aux certificats d'aptitude pour *l'enseignement secondaire des jeunes filles* (*J. O.*, 26 janvier 1897, p. 578).

CULTE

Circulaire adressée par le garde des sceaux, ministre de justice et des cultes le 27 janvier 1897, aux préfets de la *Savoie*, de la *Haute-Savoie* et des *Alpes-Maritimes*, et relative au *régime légal des édifices paroissiaux et des cimetières* dans ces départements (*J. O.*, 29 janvier 1897, p. 631).

La circulaire reproduit l'avis du Conseil d'Etat du 24 décembre 1896, adopté par le gouvernement aux termes duquel les communes des départements incorporés à la France en 1860 sont propriétaires de leurs églises, de leurs presbytères et de leurs cimetières, dans les mêmes conditions que les communes des autres départements français.

Digitized by Google

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Arrêté du ministre du commerce, en date du 23 décembre 1896, fixant le taux des bonifications spéciales à accorder aux *parents ayant élevé plus de trois enfants* (*J. O.*, 24 décembre 1896, p. 7060).

Il s'agit des bonifications spéciales prévues par la loi du 31 décembre 1895 dans la majoration des pensions de la caisse nationale des retraites. — Les bonifications sont fixées à 16 0/0 des rentes à majorer. Pour chaque enfant au-dessus de quatre, il est attribué une bonification supplémentaire de 4 0/0 des mêmes rentes.

Rapport adressé au Président de la République par le ministre du commerce, de l'industrie des postes et télégraphes sur les opérations de la *caisse nationale d'épargne* pendant l'année 1895 (*J. O.*, 27 décembre 1896, p. 7149).

La réduction du maximum des livrets de 2.000 fr. à 1.500 fr. opérée par la loi du 20 juillet 1895, a amené pendant les cinq derniers mois de l'année où elle est entrée en application un excédent des remboursements sur les versements de 7.617.641 fr. 39 alors que dans la période correspondante de 1894 l'excédent des versements avait atteint 20,149.686 fr. 29.

Dans l'ensemble des résultats de l'année 1895, les dépôts ont dépassé de 43.022.734 fr. 34 les remboursements. Le nombre des titulaires de livrets est de 2.488.075 en augmentation de 208.014 sur le chiffre de l'année précédente. L'avoir des déposants a atteint 753.458.527 fr. 90 contre 690.844.460 fr. 38 en 1894.

Le rapport renferme de très nombreux tableaux statistiques des plus intéressants.

Note sommaire relative aux opérations de la *caisse d'épargne de Paris* pendant l'année 1896 (*J. O.*, 1er janvier 1897, p. 20).

Le nombre des déposants a augmenté dans l'année de 1919. — Le solde dû aux déposants a diminué dans l'année de 5.414.032 fr. 77.

SANTÉ PUBLIQUE

Décret du 15 janvier 1897 interdisant l'importation en France des drilles, chiffons, etc., ainsi que des cuirs verts, peaux, débris frais d'animaux, etc., provenant de Bombay ou de toute autre localité des Indes où *la peste* aurait été constatée (*J. O.*, 16 janvier 1897, p. 393).

Décret du 19 janvier 1897 interdisant l'importation en France et en Algérie, ainsi que le transit à travers ces pays, des drilles, chiffons, etc., des cuirs verts, peaux fraîches, etc., provenant de Bombay ou de toute autre localité des Indes où *la peste* aurait été constatée (*J. O.*, 20 janvier 1897, p. 473).

Le décret du 15 janvier 1897, qui ne parlait pas du transit, est rapporté.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 20 décembre 1896, portant promulgation de la convention concernant *l'échange des colis-postaux sans déclaration de valeur*, signée à Paris le 23 juillet 1896 entre la France et République de Costa-Rica (*J. O.*, 5 janvier 1897, p. 65).

Dispositions sur la perte, la spoliation ou l'avarie du colis-postal dans l'article 10.

Décret du 29 décembre 1896 augmentant la taxe de l'affranchissement des *colis-postaux* à destination du Monténégro (*J. O.*, 6 janvier 1897, p. 87).

Décret du 5 janvier 1897 relatif à la perception des taxes pour l'affranchissement des *colis-postaux* à destination de Natal (*J. O.*, 9 janvier 1897, p. 169).

QUESTIONS DIVERSES

Décret du 18 décembre 1896, précédé d'un rapport du ministre de finances, instituant une commission chargée de préparer un projet de révision des *documents à fournir aux Chambres* (*J. O.*, 20 décembre 1896, p. 6942).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé par M. Méline, *président du Conseil, ministre de l'agriculture*, aux obsèques de M. Emmanuel Arago (*J. O.*, 4 décembre 1896, p. 6603).

Discours prononcés à la séance publique annuelle de l'Académie des Sciences

Digitized by Google

morales et politiques par M. Ravaisson-Mollien et M. Georges Picot, secrétaire perpétuel (*J. O.*, 6 décembre 1896, p. 6648).

Discours de M. Ravaisson-Mollien : Rapport sur les concours. — Discours de M. G. Picot : Notice historique sur la vie et les travaux de Jules Simon.

Allocution prononcée le 8 décembre 1896 par S. Exc. Edmund Monson pour la remise des lettres qui l'accréditent en qualité d'*ambassadeur de la reine d'Angleterre* et réponse de M. le *Président de la République* (*J. O.*, 9 décembre 1896, p. 6701).

Discours prononcés à la séance publique annuelle de *l'Académie des Sciences* par M. Cornu, président, et M. Berthelot, secrétaire général (*J. O.*, 22 décembre 1896, p. 6986).

Discours prononcé par M. le directeur des musées nationaux à la distribution des récompenses aux élèves de l'école nationale et spéciale des beaux-arts le 28 décembre 1896 (*J. O.*, 28 décembre 1896, p. 7205).

Discours prononcés le 26 décembre 1896, à la cérémonie de la *translation des restes de Pasteur* (*J. O.*, 29 décembre 1896, p. 7238).

Allocution de l'ambassadeur de Russie, au nom du corps diplomatique aux *réceptions officielles du 1er janvier* et réponse du Président de la République (*J. O*, 2-3 janvier 1897, p. 33),

Discours prononcés par M. le procureur général et M. le premier président de la *Cours des comptes* à l'audience solennelle du 9 janvier 1897 (*J. O.*, 12 janvier, p. 223).

Renseignements sur la situation des diverses comptabilités. Les comptes de fabriques, conseils presbytéraux et consistoires de l'exercice 1894, produits au greffe, ne sont encore qu'au nombre de 211.

Discours prononcé par M. Rambaud, *ministre de l'Instruction publique* et des Beaux-Arts, à l'ouverture de la première session ordinaire du Conseil supérieur de l'instruction publique le 11 janvier 1897 (*J. O.*, 12 janvier 1897, p. 225).

Le ministre annonce que désormais, lorsqu'une proposition aura été faite par un membre du Conseil en vertu de l'article 4 du décret du 11 mai 1880, si le ministre, après avis de la section permanente, n'a fait sienne ni écarté cette proposition, elle sera soumise au Conseil sous forme d'avis à donner après discussion en assemblée générale.

Allocutions prononcées par Mgr. Clari et M. le Président de la République lors de la remise des lettres accréditant Mgr Clari en qualité de *nonce apostolique* (*J. O.*, 17 janvier 1897, p. 405).

Discours prononcé par M. André Lebon, *ministre des Colonies*, le 17 janvier 1897, à la cérémonie du bicentenaire de Dupleix (*J. O.*, 19 janvier 1897, p. 459).

Discours prononcés par M. *Frank-Chauveau, sénateur* et par M. André Lebon, *ministre des Colonies*, aux obsèques de M. A. Rousseau, sénateur, gouverneur général de l'Indo-Chine, le 25 janvier 1897 (*J. O.*, 26 janvier 1897).

Discours prononcés le 28 janvier 1897 à l'Académie française par M. *Gaston Paris* (récipiendaire) et M. *Joseph Bertrand* (*J. O.*, 29 janvier 1897, p. 635).

Digitized by Google

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

(DÉCEMBRE 1896 ET JANVIER 1897)

SÉNAT

Projets et propositions de loi.

Armée. — Adoption (urgence) d'un projet de loi modifiant l'organisation générale de l' — Séance du 19 janvier 1897 (*J. O.*, 20 janvier, p. 27).

Douzième provisoire. — Discussion et adoption de deux projets de loi relatifs à un — Séance du 18 décembre 1896 (*J. O.*, 19 décembre, p. 931). — Séance du 29 janvier 1897 (*J. O.*, 30 janvier, p. 66).

Droits des communes en matière d'enseignement. — Discussion sur la prise en considération d'une proposition de loi concernant les — Séance du 22 janvier 1897 (*J. O.*, 23 janvier, p. 33).

Inscription maritime. — Discussion et adoption (1re délibération) d'un projet de loi adopté par la Chambre des députes, sur l' — Séance du 30 novembre 1896 (*J. O.*, 1er décembre, p. 848).

Juges de paix. — Discussion et adoption (2e délibération) d'une proposition de loi sur la compétence des — Séance du 4 décemdre 1896 (*J. O.*, 5 décembre, p. 871),

Quartiers-maîtres de la flotte. — Adoption (urgence) d'un projet de loi concernant les pensions des — Séance du 21 janvier 1897 (*J. O.*, 22 janvier, p. 31).

Récompenses nationales. — Discussion du projet de loi sur les — Séance du 28 janvier 1897 (*J. O.*, 29 janvier, p. 60).

Vins artificiels. — Discussion (1re délibération) d'une proposition de loi relative aux — Séance du 17 décembre 1896 (*J. O.*, 18 déc., p. 899).

Interpellations et questions. Résolutions.

Elections sénatoriales de la Mayenne. — Discussion sur les — Séance du 28 janvier 1897 (*J. O.*, 29 janvier, p. 55).

Fraudes commises à la Faculté de Lille. — Interpellation de M. Le Provost de Launay sur les — aux examens du baccalauréat. — Séance du 26 janvier 1897 (*J. O.*, 27 janvier, p. 45).

Préfet du Nord. — Question adressée par M. Maxime Lecomte au ministre de l'Intérieur sur le remplacement du — Séance du 19 janvier 1897 (*J. O.*, 20 janvier, p. 21).

Digitized by Google

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi.

Budget général des dépenses et des recettes pour 1897. — Discussion du — (suite). — *Affaires étrangères.* — Discussion de plusieurs chapitres réservés du ministère des — Séance du 1er décembre 1896 (*J. O.*, 2 décembre, p. 1874 et 1883). — *Agriculture.* — Ministère de l' — Séances des 9 décembre 1896 (*J. O.*, 10 décembre, p. 2096); 10 décembre (*J. O.*, 11 décembre, p. 2125); 11 décembre (*J. O.*, 12 décembre, p. 2158). — *Algérie.* — Séances des 11 décembre 1896 (*J. O.*, 12 déc., p. 2172); 12 décembre (*J. O.*, 13 déc., p. 2194). — *Colonies.* — Séances des 7 décembre 1896 (*J. O.*, 8 décembre, p. 2043); 8 décembre (*J. O.*, 9 décembre, p. 2066). — *Commerce et industrie.* — Ministère du — et de l' — Séance du 1er décembre 1896 (*J. O.*, 2 déc., p. 1874 et 1883). — *Guerre.* — Ministère de la — Séances des 16 décembre 1896 (*J. O.*, 17 décembre, p. 2277); 17 décembre (*J. O.*, 18 décembre, p. 2319); 18 décembre (*J. O.*, 19 décembre, p. 2336); 19 décembre (*J. O.*, 20 déc., p. 2263). — *Imprimerie nationale.* — Séance du 3 décembre 1896 (*J. O.*, 4 décembre, p. 1937). — *Justice et cultes.* — Ministère de la — et des — Séances des 30 novembre et 1er décembre 1896 (*J. O.*, 1er décembre, p. 1848; 2 décembre, p. 1873). — *Marine.* — Ministère de la — Séances des 14 déc. 1896 (*J. O.*, 15 décembre, p. 2223); 15 décembre 1896 (*J. O.*, 16 décembre, p. 2242); 16 décembre (*J. O.*, 17 déc., p. 2271). — *Postes, télégraphes et téléphones.* — Séance du 2 décembre 1896 (*J. O.*, 3 décembre, p. 1910). — *Travaux publics.* — Ministère des — Séances des 3 décembre 1896 (*J. O.*, 4 décembre, p. 1938); 4 décembre 1896 (*J. O.*, 5 décembre, p. 1966); 5 décembre 1896 (*J. O.*, 6 décembre, p. 1997).

Désarmement. — Proposition de M. Dejeante sur le — discussion et rejet de l'urgence. — Séance du 19 janvier 1896 (*J. O.*, 20 déc., p. 2361).

Douzième provisoire. — Discussion et adoption d'un projet de loi relatif à un — Séance du 17 décembre 1896 (*J. O.*, 17 déc., p. 2316). — Discussion et adoption d'un projet de loi relatif à un second — Séance du 29 janvier (*J. O*, 30 janvier 1897, p. 1721).

Eglise du Sacré-Cœur de Montmartre. — Proposition de M. Rouanet sur l'abrogation de la loi des 24-30 juillet 1873 concernant l'. — Discussion et rejet de l'urgence. Séance du 21 janvier 1897 (*J. O.*, 22 janvier, p. 57).

Récompenses nationales. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi relatif aux — Séance du 18 janvier 1897 (*J. O.*, 19 janvier, p. 24).

Sucres. — Discussion (1re délibération) sur le projet de loi relatif au régime des — Séances des 19 janvier 1897 (*J. O.*, 20 janvier, p. 43); 21 janvier (*J. O.*, 22 janvier, p. 65); 22 janvier (*J. O.*, 23 janvier, p. 77); 23 janvier (*J. O.*, 24 janvier, p. 95); 25 janvier (*J. O.*, 26 janvier, p. 112); 26 janvier (*J. O.*, 27 janvier, p. 138); 28 janvier (*J. O.*, 29 janvier, p. 154); 29 janvier (*J. O.*, 30 janvier, p. 173); 30 janvier (*J. O.*, 31 janvier, p. 192).

Interpellations et questions. Résolutions.

Enfants tuberculeux. — Discussion (urgence) sur la prise en considération d'un projet de résolution tendant à autoriser une loterie en faveur de l'œuvre des — Séance du 30 janvier 1897 (*J. O.*, 31 janvier, p. 192).

Digitized by Google

Indo-Chine. — Interpellation de M. Carnaud sur la nomination d'un député au poste de gouverneur de l' — Séance du 16 janvier 1897 (*J. O.*, 17 janvier, p. 8).

Madagascar. — Interpellation de M. Michelin sur les concessions de chemins de fer à —, sur les causes du rappel de M. Laroche et sur la manière dont le résident général et le gouvernement entendent procéder à la colonisation et à l'administration de — Séance du 7 décembre 1896 (*J. O.*, 8 décembre, p. 2034).

Maladies épidémiques. — Question adressée par M. Antide Boyer au ministre de l'intérieur sur les mesures à prendre relativement à l'envahissement des — Séance du 23 janvier 1897 (*J. O.*, 29 janvier, p. 152).

Mise en liberté d'un député. — Discussion et vote d'un projet de résolution tendant à requérir la — Séance du 30 novembre (*J. O.*, 1er décembre, p. 1846).

Mort d'un cuirassier. — Question adressée par M. Achille Adam au ministre de la guerre sur la — Séance du 18 décembre 1896 (*J. O.*, 19 décembre, p. 2333).

Digitized by Google

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Droit administratif. — Science financière.

TRAITÉ THÉORIQUE ET PRATIQUE DES DONS ET LEGS AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS OU D'UTILITÉ PUBLIQUE... 2e édition, par THÉODORE TISSIER, in-8, 2 vol., Paris. Dupont. 16 fr.

Cet ouvrage, qui a été d'abord présenté à la Faculté de Droit de Paris, comme thèse de doctorat, est devenu, à la suite de remaniements et d'accroissements successifs, un des meilleurs traités de droit administratif français sur la matière des dons et legs aux établissements publics et d'utilité publique. Remarquons que M. Tissier fait rentrer dans les établissements publics, l'Etat, la commune, le département, etc. L'ouvrage a été mis au courant des dernières modifications législatives.

COURS DE FINANCES. — LE BUDGET, par R. STOURM, 3e édit. revue et mise au courant. In-8, XI-638 p. Paris, 1896, Guillaumin et Cie. 10 fr.

Cette 3e édition du meilleur livre que nous possédions en France sur le Budget renferme les chiffres les plus récents empruntés aux derniers budgets de la France et des principaux pays de l'Europe (Angleterre, Italie, Russie, Autriche, Prusse).

CONTRE L'IMPOT SUR LE REVENU, par JULES ROCHE, député. In-18, Paris, 1896, Chailley. 3,50.

Ce volume renferme les alertes articles publiés dans le *Figaro*, par M. Jules Roche, contre le projet d'impôt sur le revenu déposé par M. Doumer, pendant le passage aux affaires du ministère Bourgeois.

Science sociale. — Science politique. — Economie politique.

LE TRADE-UNIONISME EN ANGLETERRE, par PAUL DE ROUSIERS, avec la collaboration de MM. de Carbonnie, Festy, Fleury et Wilhelm (Bibliothèque du musée social). In-18, 366 p., Paris, Armand Colin. 4 fr.

Les unions étudiées sont celles des ouvriers du bâtiment, de l'agriculture, des dockers, des mécaniciens, des mineurs et celles des textiles. Details intéressants sur l'ancien et le nouvel unionisme. A remarquer l'étude sur les dockers.

MISÈRE DE LA PHILOSOPHIE. Réponse à la philosophie de la misère de M. Proudhon par KARL MARX. In-18, 291 p., 1896, Paris, Giard et Brière (de la Bibliothèque internationale). 3 fr. 50.

Réimpression de cet opuscule de Karl Marx, paru en 1847, avec quelques corrections de l'auteur, trouvées sur un exemplaire de sa bibliothèque. Il y a d'intéressants détails sur les rapports de Karl Marx et de Proudhon. Le livre est en

Digitized by Google

même temps utile à consulter pour comprendre le *Capital* du célèbre fondateur du socialisme allemand.

SOCIALISME ET SCIENCE POSITIVE (Darwin-Spencer-Marx), par ENRICO FERRI. In-8, 220 p., 1897, Paris, Giard et Brière (de la Bibliothèque socialiste internationale). 4 francs.

Darwinien et Spencerien convaincu, l'illustre professeur de l'Université de Rome essaye de démontrer que le socialisme marxiste est en accord complet avec la théorie de l'évolutionnisme. Sa conclusion est celle-ci : « La sociologie sera socialiste ou elle ne sera pas, »

L'ETAT COMME ORGANISATION COERCITIVE DE LA SOCIÉTÉ POLITIQUE, par S. BALICKI. In-8, 182 p., 1896, Paris, Giard et Brière (de la Bibliothèque sociologique internationale). 4 fr.

L'auteur analyse la distinction entre l'Etat et la société. Phraséologie souvent obscure.

Droit international.

ETUDES DE DROIT INTERNATIONAL ET DE DROIT POLITIQUE par E. NYS, 1896.

Sous ce titre, M. Nys a réuni toute une série d'articles qu'il avait consacrés à l'histoire du droit des gens, et qui se trouvaient épars dans un certain nombre de Revues : *Honoré Bonnet et Christine de Pisan, le règlement de rang du pape Jules II, les publicistes espagnols du XVIe siècle et les droits des Indiens, deux Irénistes au XVIIe siècle* ; il suffit de citer ces têtes de chapitre, pour réveiller le souvenir de ces études d'une érudition si sûre, parues dans la *Revue de droit international.*

Ce livre se termine par des articles que M. Nys avait fait paraître dans une revue belge, assez peu répandue, la *Société nouvelle*, et auxquels il a donné ce titre significatif, *la Révolution française et le droit international.* Contrairement à certains lieux communs très en vogue en Allemagne, il montre l'influence considérable que la Révolution a exercée sur les progrès du droit des gens, la répercussion que certaines de ces idées ont eue en matière internationale. C'est incontestablement la partie du livre la moins connue des lecteurs français C'est aussi celle dont la lecture paraît devoir présenter pour eux le plus d'intérêt.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

Digitized by Google

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. à Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callippéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verscouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. Luzzati, ancien ministre des finances ; Salandra, anc. sous sec. d'Etat ; Brunialti, Palma, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; MM. les prof. Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Morelli (Univ. de Modène) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria (Univ. de Padoue) ; Paternostro, Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Mosca (Univ. de Rome) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato (Univ. de Turin) ; Gramatieri (Université d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. les professeurs Aschehoug, Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Fléchère (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaires de la Rédaction : J. LAMEIRE, docteur en droit,
CRUCHON-DUPEYRAT, ancien élève de l'École des Sciences politiques.

Digitized by Google

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAIT TOUS LES DEUX MOIS

Par fascicules grand in-8° de 192 pages

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Etranger.

4° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires.**

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La livraison..... ..... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires.....	**28** fr.
Par 50, en plus.....	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**8** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... . **5** fr. le 100

Laval. — Imprimerie et Stéréotypie E. JAMIN, 8, rue Ricordaine.

Digitized by Google

Quatrième Année. N° 2. Mars-Avril 1897.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — LES CENT-JOURS ET LE RÉGIME PARLEMENTAIRE, par **M. R. Jacquelin.**
II. — DE L'HISTOIRE DES DOCTRINES POLITIQUES (*sa natare, sa méthode, son esprit*), par **M. Henry Michel.**
III. — LA SCIENCE DU DROIT DANS L'ANCIENNE GRÈCE, par **M. G. Diobouniotis.**
IV. — CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE, par **M. F. Moreau.**
V. — CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE (*La question du sucre*), par **M. Albert Wahl.**
VI. — CHRONIQUE INTERNATIONALE, par **M. Piédelièvre.**
VII. — CHRONIQUE POLITIQUE, par **MM. F. S. Stevenson** (Angleterre), et **Callisperis** (Grèce).
VIII. — ANALYSES ET COMPTES-RENDUS : E. TARBOURIECH, *La responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail*, **C. R.** par **M. Sauvaire-Jourdan.**
IX. — REVUE DES PÉRIODIQUES : Périodiques suisses (*Politiches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, etc.*), par **M. Ch. Borgeaud.**
X. — VARIÉTÉS : *Résolutions prises par l'Institut de droit international dans la session de Venise.*
XI. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS.
XII. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES.
XIII. — BIBLIOGRAPHIE.

PARIS
CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

Digitized by Google

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, procureur général à Aix; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Laîné, Lefebvre, Lfseur, Henry Michel, Saleilles, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); Michoud, R. Beudant (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Pic, Souchon (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio; De Lapradelle, chargé de cours à l'Univ. de Grenoble.

Allemagne: MM. les prof. Gierke (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Liszt, Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, von Seydel (Univ. de Münich); Stieda (Univ. de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty, von Risch, von Stengel (Univ. de Würzbourg); MM. les privat doc. Bornhack, Anschutz (Univ. de Berlin); Harburger (Univ. de Munich); von Mayr (Univ. de Strasbourg).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Jesus College d'Oxford); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. a la Cour sup.

Digitized by Google

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

JUN 5 1907

LES CENT-JOURS ET LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

Le retour de l'île d'Elbe devait engendrer à l'extérieur une formidable coalition contre la France, à l'intérieur un gouvernement éphémère. Bien que les préoccupations des hommes de cette époque aient été aussi vivement éveillées par ces deux objets, les historiens semblent avoir porté presque tous leurs regards du côté du premier, en négligeant quelque peu le second. La tentative constitutionnelle qui fut faite alors est pourtant curieuse à plus d'un titre. Un point surtout mérite intérêt, et cela en un double sens : ce gouvernement contenait en germe le régime parlementaire, et celui-ci était alors à ses débuts dans notre pays. Ses véritables origines et ses causes exactes, — ses rouages essentiels, son fonctionnement pratique et ses résultats, — sa valeur intrinsèque : voilà les divers buts de cette recherche.

I

La souveraineté nationale est apparue dans la science politique, depuis 1789, comme un principe essentiel de vitalité pour les gouvernements. Presque tous en France depuis cette époque ont cherché à y asseoir leur édifice ; ceux qui ont méconnu, ou même seulement tenté de méconnaître ce principe, ont été ren-

Digitized by Google

versés et brisés. Napoléon comprit de tout temps la puissance qu'il y pouvait puiser. Alors que, monarque absolu, il faisait plier toutes les volontés, cependant il soumettait aux plébiscites les actes constitutionnels qui lui conféraient un tel pouvoir ; et ce pouvoir, il entendait lui assigner ce fondement que l'empereur était le premier, et même l'unique représentant de la nation. « Etes-vous représentants du peuple? disait-il aux membres du Corps législatif. Je le suis, moi : quatre fois j'ai été appelé par la nation, et quatre fois j'ai eu les votes de cinq millions de citoyens pour moi. J'ai un titre, et vous n'en avez pas : vous n'êtes que les députés des départements de l'Empire (1). » Ces paroles précédaient de quelques mois seulement la première abdication. Lorsque le 20 mars de l'année suivante l'eût ramené aux Tuileries, Napoléon ressentit vivement qu'il devait abandonner absolument à l'avenir l'idée de gouverner seul, en se contentant de l'affirmation pure et simple des principes. La souveraineté nationale alors ne lui apparut plus comme un instrument de puissance à sa disposition, mais comme un moyen d'existence qui s'imposait à titre de nécessité. « J'ai reconnu, disait-il, la souveraineté nationale, et ce n'est pas une grande faveur que je lui ai faite, car, en réalité, la nation est souveraine, et il n'y a de souverain durable que celui dont elle veut..... La véritable acceptation du peuple, c'est la durée, qui est son assentiment éclairé, donné par lui après l'expérience faite d'une constitution (2). » Jusque-là il avait exercé la souveraineté tout entière, en vertu d'une sorte de délégation du peuple; désormais il n'allait plus pouvoir l'exercer qu'en partie, forcé de la partager avec la nation elle-même. Malgré les fautes et les maladresses de la première Restauration, les Français, grâce à elle, avaient déjà goûté quelque liberté politique ; la Charte de 1814 avait été rédigée dans l'esprit de la Constitution anglaise, qui faisait du concours des Chambres avec la Couronne la condition indispensable de la marche du gouvernement; Louis XVIII s'était aperçu qu'il n'avait quelque chance de subsister qu'à ce prix. Le souverain de droit populaire ne pouvait donc faire moins que le souverain de droit divin.

(1) Allocution aux membres du Corps législatif présents à l'audience du 1er janvier 1814. — Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française*, 40 vol., 1834-38 ; tome 39, p. 459.

(2) Entretien de Napoléon avec Benjamin Constant, cité par Thiers ; *Histoire du Consulat et de l'Empire* ; 20 vol., 1845-62 : tome 19, p. 434 et 435.

Digitized by Google

Napoléon, en 1815, se trouva placé entre deux courants différents : celui des jacobins, dirigé par les anciens conventionnels, et celui des libéraux, hommes nouveaux pour la plupart, et qui étaient restés jusqu'alors à l'écart de la politique (1). De la première de ces tendances, il s'inspira dans ses discours et harangues, dans la mise à profit et l'organisation des fédérations, enfin dans la composition même de son ministère. Du golfe Juan à Paris, partout sur son passage, il répéta qu'il revenait pour soutenir le peuple contre les nobles et les prêtres, et pour relever la Révolution compromise contre l'ancien régime renaissant. Un peu plus tard, au Champ de Mai, lorsqu'il présidera à la proclamation solennelle de la nouvelle constitution, il dira : « Empereur, consul, soldat, je tiens tout du peuple ». En Bretagne, un grand mouvement national se produisit, pour se propager rapidement à Paris et dans toute la France : comme en 1790, de paisibles habitants s'associèrent spontanément, et se groupèrent en fédérations en vue de défendre l'empereur et le sol de la patrie ; Napoléon les incorpora dans les régiments de la garde nationale (2). Enfin Carnot et Fouché furent nommés l'un ministre de l'Intérieur, l'autre ministre de la police. Mais les libéraux reçurent une satisfaction bien autrement grande par le choix que fit l'empereur pour la rédaction de l'Acte additionnel, et par les solutions mêmes consacrées par cet acte. Benjamin Constant était alors le chef le plus incontesté du parti libéral ; c'était un ennemi des plus récents ; le 19 mars, en effet, il avait publié dans le *Journal des Débats* un article violent dans lequel il comparaît Bonaparte à Attila et à Gengiskan, et où il jurait constance aux Bourbons (3). A peine quelques semaines plus tard, l'empereur fut assez habile pour s'attacher cet homme, et en lui faisant accepter le titre de conseiller d'État, le persuader de prendre sur lui la rédaction d'une constitution (4). Suivant une fine remarque, « appeler à cette mission un adversaire de la veille, qui représentait l'opinion de la majorité, n'était-ce

(1) Thureau-Dangin, *Le parti libéral sous la Restauration* ; 1888, p. 14 à 26. — Viel-Castel, *Histoire de la Restauration*, 20 vol., 1860 ; tome 2, p. 375 et suiv.

(2) Thiers, *op. cit.*, tome 19, p. 467 à 481. — Viel-Castel, *op. cit.*, t. 3, p. 40 à 47.

(3) Thureau-Dangin, *op. cit.*, p. 11 et 12.

(4) Audiffret-Pasquier, *Mémoires du chancelier Pasquier*, 6 vol., 1894-95, tome 3, p. 181. — Vaulabelle, *Histoire des deux Restaurations*, 8 vol., 1847 ; tome 2, p. 281. — Thiers, *op. cit.*, tome 19, p. 422 et suiv. — Viel-Castel, *op. cit.*, tome 3, p. 12 et suiv.

Digitized by Google

pas entrer par avance dans la pure tradition parlementaire » (1). Et c'est en effet le régime parlementaire que Benjamin Constant proposa et fit agréer à Napoléon qui, du reste, l'avait entretenu au préalable de projets analogues : « La nation, avait-il dit, veut ou croit vouloir une tribune et des assemblées..... Le goût des constitutions, des débats, des harangues paraît revenu..... La situation est neuve..... Le repos d'un roi constitutionnel peut me convenir ; il conviendra plus sûrement encore à mon fils. »

Le principe de la souveraineté nationale n'est qu'un mirage trompeur, il n'est même en réalité qu'un marchepied pour qui veut obtenir l'asservissement général, s'il n'est pas tempéré et limité par un autre, gage indispensable de la liberté politique : celui de la séparation des pouvoirs. Depuis l'an VIII, Napoléon l'avait totalement méconnu ; les diverses réformes successives apportées par les nombreux sénatusconsultes avaient, au contraire, constamment tendu à l'accroissement des attributions et des prérogatives du chef de l'Etat, et c'est par la réunion de tous les pouvoirs en ses seules mains que celui-ci avait fondé son absolutisme (2). Il s'agissait donc, en 1815, de prévenir le retour à un pareil système. Mais plusieurs combinaisons semblaient également susceptibles d'atteindre ce résultat. Ici encore le parti des jacobins et celui des libéraux se disputèrent l'influence. Avant toute entrevue avec Benjamin Constant, Napoléon avait déjà confié à une commission du Conseil d'Etat le soin d'une nouvelle constitution. Les membres de cette commission furent unanimes pour recommander l'exemple de l'Angleterre et l'adoption du régime parlementaire d'après lequel les ministres sont les intermédiaires obligés entre les Chambres et la Couronne. Les ministres de Napoléon, consultés par lui, partagèrent cet avis, à l'exception d'un seul. Carnot, en effet, présenta un projet différent : pour lui, les éléments aristocratiques impliqués par la Constitution anglaise faisaient défaut en France ; il voulait une Chambre des députés, un Sénat composé de membres nommés à vie, et un Tribunat composé de cinq commissaires de la Chambre, cinq du Sénat, cinq du Conseil d'Etat, et cinq de l'ordre judiciaire ; c'était donc une espèce de retour à la Constitution de l'an VIII, d'après laquelle les ministres, loin d'être les intermé-

(1) Henry Houssaye, **1815**, 1893, p. 541.
(2) Dupriez, *Les ministres dans les principaux États d'Europe et d'Amérique*, 2 vol. 1892-93, tome 2, p. 285 à 295.

Digitized by Google

diaires nécessaires entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, ne communiquaient même pas avec le Corps législatif. Malgré l'unanimité de la commission pour repousser ce projet, Napoléon semblait plutôt disposé en sa faveur (1). C'est à ce moment que parut Benjamin Constant : il emporta la cause. Pendant les Cent-Jours, il publia un ouvrage dans lequel, tout en défendant sa conduite politique, il entendait surtout justifier son œuvre (2). On y trouve exposé dans ses grandes lignes tout le mécanisme du régime parlementaire, avec cette idée que lui seul est capable d'assurer la séparation effective des pouvoirs. « C'est en effet, selon moi, la clef de toute organisation politique..... Il faut prendre cette précaution que le chef de l'Etat ne puisse agir à la place des autres pouvoirs. C'est en cela que consiste la différence entre la monarchie absolue et la monarchie constitutionnelle. Comme il est toujours utile de sortir des abstractions par les faits, nous citerons la Constitution anglaise. Aucune loi ne peut être faite sans le concours de la Chambre héréditaire et de la Chambre élective, aucun acte ne peut être exécuté sans la signature d'un ministre, aucun jugement prononcé que par des tribunaux indépendants. Mais quand cette précaution est prise, voyez comme la Constitution anglaise emploie le pouvoir royal à mettre fin à toute lutte dangereuse, et à rétablir l'harmonie entre les autres pouvoirs. L'action du pouvoir exécutif est-elle dangereuse, le roi destitue les ministres. L'action de la Chambre héréditaire devient-elle funeste, le roi lui donne une tendance nouvelle en créant de nouveaux pairs. L'action de la Chambre élective s'annonce-t-elle comme menaçante, le roi fait usage de son *veto*, ou il dissout la Chambre élective. Enfin, l'action même du pouvoir judiciaire est-elle fâcheuse en tant qu'elle applique à des actions individuelles des peines générales trop sévères, le roi tempère cette action par son droit de grâce. Le vice de presque toutes les constitutions a été de ne pas avoir créé un pouvoir neutre, mais d'avoir placé la somme totale d'autorité dont il doit être investi dans l'un des pouvoirs actifs... Entre une assemblée qui s'obstinerait à ne faire aucune loi, à ne pourvoir à aucun besoin, et un gouvernement qui n'aurait pas le moyen de la dissoudre, quel moyen d'administration

(1) Henry Houssaye, *op. cit.*, p. 539.
(2) Benjamin Constant, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs, et particulièrement à la constitution actuelle de la France*, mai 1815.

Digitized by Google

resterait-il ? Or, quand un tel moyen ne se trouve pas dans l'organisation politique, les événements le placent dans la force. La force vient toujours à l'appui de la nécessité. Sans la faculté de dissoudre les assemblées représentatives, leur inviolabilité n'est qu'une chimère. Elles seront frappées dans leur existence, faute d'une possibilité de renouveler leurs éléments (1) ». Montesquieu, autrefois, avait intitulé l'un de ses chapitres de l'*Esprit des Lois :* de la Constitution d'Angleterre, et il avait cru déjà découvrir dans ce pays la séparation des pouvoirs sans y apercevoir pourtant le régime parlementaire. Benjamin Constant l'y voyait au contraire distinctement, et il se flattait encore de le justifier par ce même principe. Il est naturel que les hommes de 1815 aient fixé leur attention sur la Constitution anglaise, et qu'ils l'aient considérée comme un modèle à suivre ; les motifs en sont simples : depuis 1688, date de la dernière révolution de ce pays, cette Constitution avait fonctionné sans secousses graves, et en permettant l'introduction et le développement progressif du gouvernement de Cabinet (2) ; de plus, cette combinaison nouvelle était apparue comme un moyen commode et unique de conserver une dynastie héréditaire, à laquelle la nation était sincèrement attachée, et qui aurait péri si elle avait tenté de rester absolue ; de la sorte, au contraire, elle s'était maintenue, gagnant en stabilité tout ce qu'elle avait perdu en puissance (3) ; or, en 1815, il s'agissait précisément de sauver de la même façon la monarchie impériale, tout comme l'année précédente il s'était agi de faire accepter celle des Bourbons, et il semblait que l'essai de 1815 dût avoir plus de chances de succès, parce que le nom et le prestige de Napoléon avaient poussé dans la nation des racines plus profondes : à lui seul, le retour de l'île d'Elbe n'en était-il pas la manifestation éclatante ?

II

Le régime parlementaire réside tout entier dans une réglementation spéciale des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif. Il se ramène à deux caractères essentiels : un contrôle

(1) Benjamin Constant, *op. cit.*, p. 34, 36, 37 et 66.
(2) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 1896, p. 104 et suiv.
(3) Lefèvre, *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*, 1882, p. 71 et suiv.

Digitized by Google

permanent du pouvoir législatif sur les actes du pouvoir exécutif ; et la faculté pour le chef de l'Etat de prendre la nation pour arbitre des dissentiments et des différends entre ces deux pouvoirs. La première idée trouve sa satisfaction dans l'établissement de certaines règles particulières, soit écrites, soit coutumières, relativement au choix, au rôle et à la responsabilité des ministres qui couvre celle du chef de l'Etat ; la seconde dans le droit pour celui-ci de dissoudre la chambre populaire à charge d'en convoquer une autre dans un délai déterminé,

Avant même que l'Acte additionnel fût venu établir les différentes pièces de ce système, Napoléon s'était mis à le pratiquer de son propre mouvement et d'une manière pour ainsi dire instinctive.

L'un des traits caractéristiques de ce régime, est que les ministres sont choisis par le chef de l'Etat le plus souvent parmi les membres des Chambres législatives qui font partie de la majorité et qui sont à sa tête ; c'est du moins que les ministres, s'ils sont recrutés hors de leur sein, doivent se trouver en conformité de vues avec l'opinion qui forme leur majorité. Au 20 mars, l'Empereur était dans l'impossibilité de pratiquer le premier de ces moyens : toute constitution manquait encore pour imposer une pareille règle, et les Chambres faisaient défaut. Mais Napoléon s'est expliqué lui-même sur les sentiments qui l'avaient guidé dans la formation de son ministère. « Certainement je ne pouvais pas mieux choisir mes ministres que je ne l'ait fait ; je les ai pris pour ainsi dire dans la confiance publique. Le pays me les aurait donnés lui-même au scrutin si je les lui avais demandés (1). » C'était donc par avance entrer tout à fait dans la voie et dans l'esprit du régime parlementaire. Il en fut de même à propos d'un autre point. Les ministres du Consulat et de l'Empire n'avaient toujours été que les serviteurs dociles de leur maître ; ils n'avaient eu aucune autorité propre, mais seulement celle qu'ils avaient empruntée au Premier Consul ou à l'Empereur, ils n'avaient même pas été des conseillers mais de simples agents d'exécution ; ils avaient toujours agi individuellement sans jamais se réunir en Conseil. Pendant les Cent-Jours, au contraire, Napoléon a gouverné avec l'assistance en quelque sorte permanente d'un Conseil des ministres ; le 26

(1) Thiers, *op. cit.*, tome 19, p. 620.

Digitized by Google

mars ce Conseil des ministres présenta une adresse à l'empereur pour l'inviter à suivre une ligne de gouvernement dans la voie libérale (1) ; c'est ce Conseil qui discuta tous les grands intérêts de la France dans ses rapports avec les puissances étrangères, dont le principal était alors le retour prochain de l'impératrice et du prince impérial, promis au peuple, mais refusé par les alliés (2). Tout, voire même un certain relâchement de la rigueur de l'étiquette dans les rapports de Napoléon avec ses ministres (3), annonçait donc que le pouvoir ministériel allait bientôt devenir distinct et constituer « réellement le seul ressort de l'exécution (4) ».

Il ne pouvait en être ainsi définitivement, que si des Chambres législatives, étant convoquées, venaient à fonctionner et à exercer leur contrôle sur le pouvoir exécutif. Cependant Napoléon aurait désiré, tout en publiant le plus tôt possible la nouvelle constitution, retarder sa mise en vigueur, continuer à gouverner avec le seul Conseil des ministres, et ne convoquer les Chambres qu'après avoir remporté une ou deux victoires, convaincu qu'au premier revers, même si l'issue finale de la guerre devait être heureuse, ces nouvelles assemblées allaient être démoralisées et allaient démoraliser la nation. Mais malgré la publication de l'Acte additionnel le 22 avril, les libéraux ne crurent pas à la liberté qu'y avait concédée l'empereur, et pour faire disparaître leur manque de foi en sa sincérité, il fallait convoquer les Chambres : ce procédé pourtant, quoique recommandé chaudement par le parti qui s'intitulait constitutionnel et libéral, et surtout par Lafayette, était lui-même irrégulier et contraire à la constitution, puisqu'il s'agissait de mettre celle-ci en application avant même qu'elle eût été soumise à la ratification populaire qui ne devait être constatée qu'à la fin du mois suivant, au champ de mai. Un décret de convocation des Chambres fut cependant rendu le 30 avril : pour vaincre la résistance de l'empereur, il n'avait fallu rien moins que la menace de la démission de plusieurs de ses ministres (5). La cérémonie du champ de mai ayant eu lieu le 1er juin, et les opéra-

(1) Viel-Castel, *op. cit.*, tome 2, p. 449.
(2) Viel-Castel, *op. cit.*, tome 2, p. 470.
(3) Viel-Castel, *op. cit.*, tome 2, p. 467.
(4) Benjamin Constant. *op. cit.*, p. 50.
(5) Thiers, *op. cit.*, tome 19, p. 448 à 467. — Viel-Castel, *op. cit.*, t. 3, p. 35 à 39.

Digitized by Google

tions électorales s'étant effectuées dans l'intervalle, l'ouverture de la session législative eut lieu le 7. Les deux Chambres furent réunies pour entendre le discours du Trône, après que la Chambre des représentants se fût constituée. C'est alors qu'entra pleinement en vigueur le régime parlementaire ; dans cette séance d'ouverture, Napoléon venait, selon ses propres paroles « commencer la monarchie constitutionnelle (1) ».

Dans son discours, il touchait à tous les sujets visant la situation de la France à la fois à l'intérieur et à l'extérieur. La Chambre des représentants et la Chambre des pairs imitèrent l'usage suivi en Angleterre : chacune de son côté rédigea une adresse en réponse au discours du Trône. L'une comme l'autre prétendait imposer ses vues ou du moins donner des conseils à l'empereur : la première disait que la Chambre des représentants prendrait à tâche de réunir et de refondre, en les modifiant, les constitutions éparses, et que la nation désirait ne pas être entraînée « hors des limites de sa propre défense », la seconde insistait sur l'idée que Napoléon devrait s'abstenir plus tard « des séductions de la victoire ». L'empereur reçut une députation des deux Chambres, et lui fit à propos de leurs adresses des réponses pleines de sens, et marquées au coin de la plus haute perspicacité politique (2). Ces faits se produisaient le 11 juin, quelques heures avant le départ de Napoléon pour l'armée. Tels étaient les procédés qui permettaient aux Chambres d'entrer en rapports avec la personne même du chef de l'Etat, et de lui exprimer les vœux de la nation.

Mais il importe davantage d'examiner comment furent réglés les rapports des pouvoirs exécutif et législatif au sein même des Chambres. L'Acte additionnel avait consacré à ce sujet un système original et unique dans notre histoire. Les articles 18 et 19 s'exprimaient ainsi : « L'empereur envoie dans les Chambres des ministres d'Etat qui y siègent et prennent part aux discussions, mais qui n'ont voix délibérative que dans le cas où ils sont membres de la Chambre comme pairs ou élus du peuple. Les ministres qui sont membres de la Chambre des pairs ou de celle des représentants, ou qui siègent par mission du gouvernement, donnent aux Chambres les éclaircissements qui sont jugés nécessaires, quand leur publicité

(1) Thiers, *op. cit.*, tome 19, p. 612.
(2) Buchez et Roux, *op. cit.*, tome 40, p. 164 à 167.

Digitized by Google

ne compromet pas l'intérêt de l'Etat », et l'article 46, placé à la suite de textes qui réglaient la responsabilité des ministres à portefeuille, disait: « Dans tout autre cas (que celui de la responsabilité), les ministres ayant département ne peuvent être appelés ni mandés par les Chambres ». Napoléon avait choisi comme ministres d'Etat quatre anciens conseillers d'Etat, Regnaud de Saint-Jean d'Angély, Boulay de la Meurthe, Ginou-Defermon et Merlin de Douai. Ils se réunissaient aux ministres à portefeuille pour former le Conseil des Ministres. A d'autres époques de notre histoire, on a vu des ministres d'Etat se réunir au Conseil des Ministres, et même constituer, sons le nom de Conseil privé, un Conseil distinct au service de la Couronne; mais là s'est toujours borné leur rôle. Bien plus important était celui des ministres d'Etat du gouvernement des Cent-Jours. Les quatre ministres d'Etat ayant été élus membres de la Chambre des représentants, ils furent chargés de communiquer avec cette assemblée, et d'être auprès d'elle les organes du gouvernement; quant aux ministres à département, Napoléon les nomma membres de la Chambre des pairs, en les chargeant en conséquence, de communiquer avec elle. A la Chambre des représentants cependant, dès la séance du 5 juin, et alors que cette assemblée était encore occupée à se constituer, une difficulté surgit: la nomination du président de cette Chambre lui appartenait à elle-même, mais sous réserve de l'approbation de l'empereur (1); la Chambre avait élu Lanjuinais, contrairement aux vœux de Napoléon qui désirait vivement voir élu son frère Lucien ou à son défaut l'un de ses ministres d'Etat (2); il avait donc retardé son approbation, d'autant que Lanjuinais était un des anciens sénateurs qui avaient provoqué la déclaration de sa déchéance l'année précédente; dès l'ouverture de la séance, le président provisoire de la Chambre des représentants déclara qu'il avait eu une audience de l'empereur à ce propos, et que celui-ci lui avait répondu qu'il ferait connaître sa décision par le chambellan de service; plusieurs représentants firent alors remarquer que les relations de la Chambre avec Sa Majesté devaient être plus directes, que son président ne

(1) Acte additionnel, art. 9.
(2) Viel-Castel, *op. cit.*, tome 3, p. 134 à 137.

Digitized by Google

pouvait correspondre officiellement avec un chambellan de l'empereur, mais seulement avec ses ministres, et qu'il devait y avoir eu un malentendu et une erreur ; Regnaud prit alors la parole et opina dans ce dernier sens ; puis, après une suspension de séance, il se présenta de nouveau à la tribune pour remettre l'approbation signée de Napoléon ; un membre lui ayant alors demandé de bien vouloir déclarer si c'était comme ministre ou comme membre de la Chambre qu'il venait lui faire cette communication, Regnaud répondit : « C'est en qualité de ministre d'Etat et en qualité de représentant ; ces deux qualités se confondent : S. M. m'a chargé d'une mission, et je l'ai remplie ». Dans cette même séance, Regnaud fit au nom de l'empereur communication de la liste des membres de la Chambre des pairs (1). A la séance du lendemain 6, Dupin ayant soulevé une difficulté relative à la prestation du serment qui, d'après lui, ne pouvait être ordonnée que par une loi, Boulay, dans un langage véhément, entraîna l'assemblée à se prononcer à l'unanimité contre cette proposition ; puis le général Carnot ayant demandé à la Chambre de décréter que l'armée avait bien mérité de la patrie, et sur l'observation d'un représentant que la proposition était prématurée puisque l'armée n'avait pas encore eu l'occasion de se signaler de nouveau, Regnaud fit ajourner cette motion (2).

Jusque-là, cette institution des ministres d'Etat avait donc été acceptée par la Chambre des représentants, et ces ministres avaient même été assez habiles ou assez heureux pour y faire prévaloir leurs vues. Mais dès que Napoléon eut quitté Paris, cette institution devint l'objet de vives attaques, et la régularité de ce procédé qui faisait des ministres d'Etat les intermédiaires entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif fut sérieusement contestée au point de vue des saines pratiques du régime parlementaire. Le chancelier Pasquier rapporte dans ses mémoires qu' « après le départ de l'empereur, le ministre de l'intérieur Carnot, le ministre des affaires étrangères, duc de Vicence, et le ministre de la police Fouché, vinrent successivement donner lecture des exposés de la situation de l'Empire » (3). Mais il y a là une inexactitude, et toute la dif-

(1) Buchez et Roux, *op. cit.*, tome 40, p. 155 et 156.
(2) Buchez et Roux, *op. cit.*, tome 40, p. 156 à 160.
(3) Audiffret-Pasquier, *op. cit.*, tome 3, p. 230.

Digitized by Google

ficulté vint au contraire de ce que ces communications furent faites non par les ministres à département, mais par les ministres d'Etat : les comptes-rendus des séances de la Chambre des représentants en font foi. Dans la séance du 13, le président ayant annoncé que Regnaud allait donner communication du rapport du ministre de l'intérieur, plusieurs membres de la Chambre demandèrent si c'était comme ministre d'Etat, et si ce rapport était signé ; Regnaud répondit qu'il allait parler en sa qualité de ministre d'Etat, et que le rapport était signé du ministre de l'intérieur (1). Cette fois l'assemblée s'en tint là, mais c'était déjà un signe qu'elle voyait avec déplaisir que les communications du pouvoir exécutif ne lui étaient pas faites par les ministres à département. Aussi le débat sur ce sujet s'ouvrit-il avec toute son ampleur à la séance du 16. Boulay ayant, en sa qualité de ministre d'Etat, donné lecture à la Chambre du rapport du ministre des relations extérieures, un représentant, Jay, demanda à Boulay s'il était autorisé par le ministre des relations extérieures à répondre aux questions qui pourraient lui être posées par les membres de la Chambre; il ajouta que ce n'était qu'en contractant l'habitude des principes et de l'esprit du régime parlementaire qu'on pouvait établir ce régime lui-même, et qu'en Angleterre les ministres du roi paraissaient dans la Chambre des communes, y siégeaient et y répondaient aux interpellations. Boulay répondit qu'il ne comprenait pas le but de la proposition, qu'il s'agissait là d'un rapport adressé à l'Empereur, que celui-ci l'avait jugé de telle importance qu'il avait chargé ses ministres à département de le communiquer à la Chambre des pairs dont ils étaient membres, et ses ministres d'Etat de le communiquer à la Chambre des représentants dont ils faisaient partie, et qu'il n'y avait dans une telle pratique rien d'irrégulier. Le président ayant mis aux voix l'ordre du jour, Manuel prit la parole pour le combattre, disant que, chaque représentant pouvant désirer et réclamer des renseignements sur l'objet du rapport, on n'avait aucun moyen de les obtenir si le ministre, auteur de ce rapport, n'était pas présent à cette assemblée. Boulay répondit que c'était une erreur de penser qu'un ministre, membre de l'une des deux Chambres, pût venir régulièrement siéger

(1) Buchez et Roux, *op. cit.*, tome 40, p. 167.

Digitized by Google

dans l'autre, et que les ministres d'Etat étant à la fois membres du gouvernement et membres de la Chambre des représentants pouvaient fournir à celle-ci tous les éclaircissements désirables. Mais la discussion continua : un député demanda si les ministres d'Etat étaient responsables ; un autre, tout en priant la Chambre de recevoir pour cette fois la communication comme si elle était faite dans une forme plus régulière, proposa le renvoi de la question débattue à la commission du réglement qui devait s'occuper spécialement du mode de communication entre les Chambres et le Gouvernement.

Regnaud prit alors la parole ; il lut les articles 18 et 19 de l'Acte additionnel, et voulut en donner l'interprétation : d'après lui, les renseignements, les éclaircissements qui paraissaient nécessaires à la Chambre ne pouvaient pas être demandés au gouvernement par chaque député en son nom propre et personnel, mais par la Chambre elle-même, après qu'elle aurait accordé son assentiment à l'auteur de l'interpellation méditée ; quant à la responsabilité ministérielle, elle se trouvait, à son sens, absolument garantie par suite de la signature du rapport par le ministre à département. Barrère s'éleva vivement contre ces explications ; après avoir fait observer que jadis les ministres de Louis XVI avaient été moins fiers, et avaient paru dans les assemblées, il dit : « Nous n'avons affaire qu'au ministre responsable. Sa présence est d'autant plus nécessaire que lui seul peut donner tous les renseignements désirables, et qu'en paraissant à cette tribune, il achève de donner la garantie de sa responsabilité..... Je crois que nous avons droit de désirer entendre les ministres ou des affaires étrangères, ou de la police, ou de l'intérieur. Il faut que leur responsabilité soit assurée. Pour qu'elle le soit, leur présence me semble nécessaire : c'est ainsi qu'on en use chez un peuple voisin, où les ministres à portefeuille, à département, où M. Castlereagh par exemple, donne comme ministre les communications ordonnées par son gouvernement. » Enfin un autre représentant, Roy, alla plus loin : rappelant que d'après l'article 50 de la constitution de l'an VIII toute déclaration de guerre devait être proposée, discutée, et votée en forme de loi, il demanda le renvoi du rapport lu par Boulay à une commission spéciale parce que, disait-il, ce rapport devait avoir une suite, un résultat. Cette proposition ne tendait

Digitized by Google

donc à rien moins que faire mettre en accusation plusieurs ministres, et ainsi la discussion s'engageait de plus en plus dans le but de l'admission et de la pratique de la responsabilité ministérielle, essence même du régime parlementaire. Cependant la proposition de Roy ayant été l'objet de marques de désapprobation de la part de la Chambre, elle ne fut même pas mise aux voix par le président ; seule fut renvoyée à une commission spéciale la proposition de Jay, tendant à n'admettre que les ministres à département comme intermédiaires entre la Chambre et le gouvernement. On voit par cette discussion à quel point la Chambre des représentants était inquiète et jalouse d'exercer un contrôle effectif sur les actes du pouvoir exécutif. Dans ce même ordre d'idées, à la fin de cette séance du 16, un député émit l'avis que la Chambre fût bientôt tenue au courant par le gouvernement des mesures que celui-ci avait prises dans les départements de l'Ouest en vue d'y suspendre l'exécution de la constitution et des lois par suite des troubles de la guerre civile (1).

La séance du 17 fut consacrée précisément à cet objet, après que Regnaud eut donné lecture du rapport du ministre de la police ; elle révéla encore le désir de l'Assemblée de surveiller de près les agissements des ministres, et elle aboutit à la nomination d'une commission spéciale chargée d'étudier les mesures à prendre ; mais cette fois, le gouvernemeut, par l'organe de Boulay, loin de s'opposer à cette solution, l'avait recommandée (2).

La responsabilité ministérielle avait été le meilleur argument des représentants pour réclamer la présence des ministres à département au milieu d'eux : les ministres d'Etat y avaient même assez faiblement répondu. Cette responsabilité était en effet consacrée formellement par l'Acte additionnel : son titre IV en posait le principe et en réglementait l'application (3). Tous les actes du gouvernement devaient être contresignés par un ministre ayant département ; les ministres étaient responsables des actes du gouvernement signés par eux, ainsi que de l'exécution des lois ; ils pouvaient être accusés par la Chambre des représentants et étaient alors jugés par la Chambre des pairs. A la vérité, il ne s'agissait là que de

(1) Buchez et Roux, *op. cit.*, tome 40, p. 179 à 188.
(2) Buchez et Roux, *op. cit.*, tome 40, p. 190 à 194.
(3) Acte additionnel, art. 38 et suiv.

Digitized by Google

la responsabilité pénale des ministres ; mais cette responsabilité pénale était admise dans les plus larges limites. L'article 41 de l'Acte additionnel portait qu'elle était encourue par tout ministre « pour avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la nation. » Benjamin Constant, dans l'ouvrage qu'il écrivit à cette époque en vue de justifier la constitution dont il avait été le rédacteur presque exclusif, a montré quels étaient la portée et le but de cette responsabilité pénale ; pour lui, cette portée était extrêmement large, et le but pourtant très précis. « Notre constitution, dit-il, est donc éminemment sage, lorsqu'elle accorde à nos représentants la plus grande latitude dans leurs accusations, et lorsqu'elle confère un pouvoir discrétionnaire au tribunal qui doit prononcer. Il y a mille manières d'entreprendre injustement ou inutilement une guerre, de diriger avec trop de précipitation, ou trop de lenteur, ou trop de négligence la guerre entreprise, d'apporter trop d'inflexibilité ou trop de faiblesse dans les négociations, d'ébranler le crédit soit par des opérations hasardées, soit par des économies mal conçues, soit par des infidélités déguisées sous différents noms..... Un ministre peut faire tant de mal sans s'écarter de la lettre d'aucune loi positive, que si vous ne préparez pas des moyens constitutionnels de réprimer ce mal et de punir ou d'éloigner le coupable, — car il s'agit beaucoup plus d'enlever le pouvoir aux ministres prévaricateurs que de les punir, — la nécessité fera trouver ces moyens hors de la constitution même..... Il résulte de toutes les dispositions précédentes que les ministres seront souvent dénoncés, accusés quelquefois, condamnés rarement, punis presque jamais. Ce résultat peut, à la première vue, paraître insuffisant aux hommes qui pensent que pour les délits des ministres, comme pour ceux des individus, un châtiment positif et sévère est d'une justice exacte et d'une nécessité absolue. Je ne partage pas cette opinion. La responsabilité me semble devoir atteindre surtout deux buts, celui d'enlever la puissance aux ministres coupables et celui d'entretenir dans la nation, par la vigilance de ses représentants, par la publicité de leurs débats, et par l'exercice de la liberté de la presse appliqué à l'analyse de tous les actes ministériels, un esprit d'examen, un intérêt habituel au maintien de la constitution de l'Etat, une partici-

Digitized by Google

pation constante aux affaires, en un mot un sentiment animé de la vie publique. (1). » Ainsi la responsabilité pénale des ministres apparaissait alors comme agissant presque de la même façon qu'aurait pu agir leur responsabilité politique dont ne parlait pas la constitution : sa seule menace semblait une sanction efficace du contrôle des Chambres sur le gouvernement, et cela précisément parce qu'elle était d'une portée très générale. Au surplus Benjamin Constant intitulait un de ses chapitres : « De la déclaration que les ministres sont indignes de la confiance publique (2) » ; et là il reconnaissait franchement la responsabilité politique des ministres, et exposait d'une façon magistrale les véritables principes du régime parlementaire, en remarquant que cette responsabilité politique ne pourrait manquer de s'établir à la longue avec la pratique même du régime. « Mais je remarquerai d'abord que cette déclaration existe de fait contre les ministres toutes les fois qu'ils perdent la majorité dans les assemblées. Lorsque nous aurons ce que nous n'avons point encore, mais ce qui est d'une nécessité indispensable dans toute monarchie constitutionnelle, je veux dire un ministère qui agisse de concert, une majorité stable, et une opposition bien séparée de cette majorité, nul ministre ne pourra se maintenir s'il n'a pour lui le plus grand nombre de voix, à moins d'en appeler le peuple par des élections nouvelles. Et alors ces élections nouvelles seront la pierre de touche de la confiance accordée à ce ministre. (3) » Toutefois il refusait aux assemblées représentatives le droit de déclarer expressément les ministres indignes de la confiance publique. Il voyait, en effet, dans ce droit une institution à la fois inutile puisque le jeu même du mécanisme parlementaire devait aboutir au même résultat, et dangereuse parce qu'il était facile d'en abuser, et que d'autre part elle constituait une gêne, une entrave à l'exercice du droit, pour le monarque, de choisir ses ministres. « Je n'aperçois donc, disait-il, dans la déclaration proposée au lieu de l'accusation, que l'énoncé d'un fait qui se prouve sans qu'il soit besoin de le déclarer. Mais je vois de plus que cette dé-

(1) Benjamin Constant, *op. cit.*, p. 143 à 145, 163 et 164.
(2) Benjamin Constant, *op. cit.*, chap. X, p. 172.
(3) Benjamin Constant, *op. cit.*, p. 172 et 173.

Digitized by Google

claration, par cela même qu'elle sera moins solennelle et paraîtra moins sévère qu'une accusation formelle, sera de nature à être plus fréquemment prodiguée..... Si l'assemblée est factieuse, elle sera plus disposée à flétrir les ministres qu'à les accuser, puisqu'elle pourra les flétrir sans se compromettre, par une déclaration qui ne l'engage à rien, qui, n'appelant aucun examen, ne requiert aucune preuve, qui n'est enfin qu'un cri de vengeance..... Il ne faut jamais lui (au monarque) contester le droit de choisir. Il ne faut pas que les assemblées s'arrogent le droit d'exclure qui, exercé obstinément, implique à la fin celui de nommer (1). » Ainsi, tout en reconnaissant la responsabilité politique des ministres, il entendait éviter deux écueils, également inséparables l'un et l'autre du régime parlementaire : l'instabilité ministérielle, et la confusion des pouvoirs, résultats inévitables d'un contrôle dégénéré en une tracasserie permanente et systématique.

L'empereur tenait de l'article 21 de l'Acte additionnel le droit de dissoudre la Chambre des représentants, à condition d'en réunir une nouvelle dans les six mois. La question de la dissolution se posa après Waterloo. Revenu à Paris dans la nuit du 20 au 21 juin, Napoléon réunit un Conseil des ministres dès le matin de ce jour. Toute la question se concentra sur la conduite à tenir vis-à-vis des Chambres. Fallait-il dissoudre celle des représentants ? Trois hommes en donnèrent fermement le conseil à Napoléon : Carnot, Davoust, et surtout son frère Lucien. Mais Regnaud déjà osa parler d'abdication dans l'intérêt même de la dynastie (2). Cependant, dans cette même matinée, la Chambre des représentants s'était assemblée, et Fouché avait déjà préparé la révolution en faisant répandre le bruit d'une menace de dissolution. C'est alors que Lafayette présenta une motion qui déclarait la patrie en danger, et les Chambres en permanence, disposant, en outre, que quiconque tenterait de dissoudre la Chambre serait considéré comme traître et jugé sur-le-champ, et invitant les ministres de la guerre, des relations extérieures, de la police, et de l'intérieur à se rendre immédiatement dans le sein de l'assemblée. Cette proposition

(1) Benjamin Constant, *op. cit.*, p. 173 à 175.
(2) Thiers, *op. cit.*, tome 20, p. 330 et suiv. — Viel-Castel, *op. cit.*, tome 3, p. 205 et suiv. — Vaulabelle, *op. cit.*, tome 3, p. 26 et suiv.

Digitized by Google

était inconstitutionnelle au premier chef, puisqu'elle violait ouvertement les articles 21 et 46 de l'Acte additionnel, qui conféraient à l'empereur le droit de dissolution et interdisaient l'entrée des ministres à département dans la Chambre des représentants. La Chambre des pairs s'appropria cependant cette résolution en la votant, sauf toutefois l'article relatif à l'appel des ministres à portefeuille. L'empereur envoya d'abord Carnot à la Chambre des pairs, et Regnaud à la Chambre des représentants, selon la pratique qui avait été en usage jusque-là, pour se concerter avec les Chambres sur les mesures de salut à adopter. Mais bientôt, à la suite d'un second message de la Chambre des représentants qui réclamait les ministres à département, Napoléon consentit à ce qu'ils s'y rendissent ; mais il y mit une double réserve : il voulut qu'ils s'y présentassent comme envoyés par lui, et qu'ils y fussent accompagnés par Lucien, nommé dans ce but commissaire extraordinaire. A la Chambre des représentants, Jay, Manuel, Dupin, Lafayette demandèrent le sacrifice de l'abdication, prétendant qu'il n'y avait qu'un homme entre la paix et la France. Lucien essaya vainement quoique avec talent, de montrer à la Chambre que la cause de l'indépendance nationale était liée à la cause de Napoléon. Pourtant, cette séance du 21 n'aboutit qu'à la nomination d'une commission de cinq membres chargés de communiquer et de conférer avec les ministres. Seulement on vit pour la première fois les ministres à département prendre la parole dans la Chambre élective : Davoust protesta qu'il n'avait commandé à aucune troupe de cerner la Chambre ; les autres ministres, sauf Fouché, avaient parlé auparavant pour montrer qu'il y avait encore quelque espoir dans la situation. A la Chambre des pairs, Lucien lut le message de l'empereur sans y rencontrer la même hostilité qu'à la Chambre des représentants ; mais, comme elle, la Chambre haute nomma aussi des commissaires pour s'entendre avec les ministres sur les mesures que les circonstances réclamaient. Dans la soirée, les commissaires des deux Chambres se réunirent aux ministres à département et aux ministres d'Etat ; il fut encore question de l'abdication, mais le seul résultat auquel on aboutit fut la résolution que l'empereur laisserait les Chambres nommer cinq plénipotentiaires chargés de négocier la paix. Le lendemain 22, Fouché

Digitized by Google

vint donner lecture de l'acte d'abdication à la Chambre des représentants, pendant que Carnot était chargé de la même mission près de la Chambre des pairs. Tous les historiens ont longuement insisté sur les deux journées qui suivirent le retour de Napoléon à Paris, et sur l'issue qu'elles comportèrent. Le 22 Lafayette s'était écrié qu'il proposerait la déchéance, un autre député l'arrestation de Napoléon, si l'abdication se faisait trop attendre, et la Chambre des représentants avait adopté une motion qui accordait à l'empereur une heure pour se décider.

Quelques jours auparavant, à la séance du 15 de cette même Chambre, un représentant, Malleville, invoquant la pratique anglaise, avait demandé que le texte d'un discours de l'empereur ne fût jamais reproduit au cours des discussions, parce qu'il ne pouvait être question que des actes de son gouvernement et jamais de ses propres actes, la personne du monarque étant inviolable et sacrée dans une monarchie constitutionnelle, et la responsabilité des ministres couvrant celle du chef de l'Etat, idées que Benjamin Constant avait développées dans ses principes ; cette proposition de Malleville avait été appuyée par un grand nombre de voix (1). A cinq jours de là, on était déjà loin du régime parlementaire : un gouvernement provisoire était institué ; il résidait dans une commission exécutive, émanation directe des deux assemblées législatives.

III

De toutes les constitutions qui ont régi successivement la France, l'Acte additionel du 22 avril 1815 a été peut-être la plus parfaite. C'est à démontrer cette vérité que consacra ses efforts un publiciste de l'école de Genève, alors fort en honneur, Sismonde de Sismondi : à cet effet, il fit paraître dans les numéros du *Moniteur* des 29 avril, 2, 6 et 8 mai 1815 une série d'articles qu'il compléta ensuite et réunit en une brochure, dans laquelle il s'attacha à mettre en parallèle les dispositions principales de la Charte de 1814 avec celles de l'Acte additionnel, pour faire

(1) Buchez et Roux, *op. cit.*, tome 40, p. 178. — Benjamin Constant, *op. cit.*, p. 45, 158 et suiv., 175.

Digitized by Google

ressortir toute la supériorité de ce dernier. Ses appréciations se résument en ces mots : « Je ne connais aucune épreuve de constitution, tentée pendant ces vingt dernières années, au milieu des convulsions de l'Europe, dans laquelle les principes sur lesquels tous les publicistes sont d'accord, soient mieux respectés, et qui établisse mieux l'équilibre des pouvoirs et leur harmonie, sans lesquels on ne peut espérer ni liberté, ni repos, ni durée (1) ». Les hommes de cette époque étaient presque tous d'accord sur ce point, même parmi ceux qui se montraient hostiles à Napoléon, même parmi les royalistes qui avaient émigré. Ainsi ce même Lanjuinais, qui avait été président de la Chambre des représentants pendant les Cent Jours, écrivait en 1819 : « Si on oublie le caractère et le génie du proposant, si l'on veut ne considérer dans son projet que le projet lui-même, on ne peut disconvenir qu'il était préférable à la constitution du Sénat et à la Charte, qu'il apportait des améliorations très sensibles... » (2). De même Chateaubriand, qui était alors à Gand ministre de Louis XVIII, publiait dans le *Journal de Gand* l'appréciation suivante : « La nouvelle constitution est un hommage à votre sagesse. C'est, à quelques différences près, la Charte constitutionnelle. Bonaparte a seulement devancé, avec sa pétulance accoutumée, les améliorations et les compléments que votre prudence méditait » (3). Ce jugement, porté sur l'Acte additionnel par ses contemporains de toutes nuances politiques, a été depuis pleinement ratifié par tous ceux qui l'ont étudié, et notamment par deux grands hommes d'Etat historiens, Thiers (4) et Guizot (5).

Si maintenant, de l'Acte additionnel considéré dans son ensemble, on détache les dispositions relatives aux rapports du pouvoir exécutif avec les Chambres législatives, cette unanimité dans un jugement favorable est loin de subsister entière. L'institution des ministres d'Etat surtout semble n'avoir pas été également appréciée. Quelques-uns comme autrefois Regnaud et Boulay n'y voient qu'un procédé convenable et ration-

(1) Sismonde de Sismondi, *Examen de la Constitution française*, 1815, p. 6 et 7.
(2) Lanjuinais, *Constitutions de la nation française*, 2 vol., 1819, tome I, p. 84.
(3) Rapport au roi, *Journal de Gand*, n° 9. — Henry Houssaye, *op. cit.*, p. 542.
(4) Thiers, *op. cit.*, tome 19, p. 445 et 448.
(5) Guizot, *Histoire parlementaire de France*, 5 vol., 1863-64, tome 1, introduct p. LXI.

Digitized by Google

nel du régime parlementaire et pour les mêmes motifs qui avaient été allégués par ces deux ministres de Napoléon (1); tel autre, comme les interpellateurs de 1815, y trouve un usage singulier et cherche à l'expliquer par le désir de Napoléon d'interdire l'entrée de la Chambre des représentants à l'un de ses ministres à département, Fouché ; il redoutait son influence sur l'assemblée, et il avait acquis la preuve de sa trahison en faveur de l'étranger (2). Il semble que dans l'esprit des hommes de 1815, ce système ne devait constituer qu'une pierre d'attente pour la mise en œuvre d'une conception plus large du régime parlementaire qui aurait eu pour résultat, avec l'accès des ministres à portefeuille à la Chambre basse, l'admission même et la pratique de leur responsabilité politique. C'est ce que disait clairement Benjamin Constant (3) ; et c'est ce que déclarait aussi Sismonde de Sismondi : « On s'est plaint, disait-il, de l'article 46 qui porte que « dans tout autre cas (que celui de la responsabilité) les ministres ayant département ne peuvent être appelés ni mandés dans les Chambres »... Les ministres ne se feront-ils pas d'eux-mêmes la loi de se trouver présents à des débats où ils auront à défendre et à faire prévaloir leur ouvrage ? Et la Chambre en votant contre eux, s'ils s'absentent, ne leur fera-t-elle pas un devoir de la régularité » (4). Mais Napoléon lui-même, dans un entretien très curieux qu'il eut avec ses ministres quelques heures avant son départ pour l'armée le 11 juin, a révélé toute sa pensée à ce sujet. « Je ne sais, leur dit-il, comment vous ferez pour conduire les Chambres en mon absence. M. Fouché croit qu'en gagnant quelques vieux corrompus, en flattant quelques jeunes enthousiastes on domine les assemblées ; mais il se trompe. C'est là de l'intrigue et l'intrigue ne mène pas loin. En Angleterre, sans négliger absolument ces moyens, on en a de plus grands et de plus sérieux. Rappelez-vous M. Pitt et voyez aujourd'hui lord Castlereagh ! Les Chambres en Angleterre sont anciennes et expérimentées, elles ont fait depuis longtemps

(1) Vaulabelle, *op. cit.*, tome 3, p. 15 et 16. — Henry Houssaye, *op. cit.*, p. 610 et 611.
(2) Viel-Castel, *op. cit.*, tome 3, p. 153 et 165. — Fleury de Chaboulon, *Mémoires pour servir à l'Histoire de la vie privée, du retour et du règne de l'empereur Napoléon en 1815*, 2 vol., 1822 ; tome 2, p. 9 à 48 et p. 128 et 129.
(3) Benjamin Constant, *op. cit.*, p. 172 et 173, passage cité *suprà*.
(4) Sismonde de Sismondi, *op. cit.*, p. 64 et 65.

Digitized by Google

connaissance avec les hommes destinés à devenir leurs chefs ; elles ont pris de la confiance ou du goût pour eux, soit à cause de leur talent, soit à cause de leur caractère ; elle les ont en qnelque sorte imposé au choix de la couronne et après les avoir faits ministres, il faudrait qu'elles fussent bien inconséquentes, bien ennemies d'elles-mêmes et de leur pays pour ne pas suivre leur direction. C'est ainsi qu'avec un signe de son sourcil M. Pitt les dirigeait, et que les dirige encore aujourd'hui lord Castlereagh. Ah ! si j'avais de tels instruments, je ne redouterais pas les Chambres. Mais ai-je rien de pareil ? voilà, parmi ces représentants, des hommes venus de toutes les parties de la France, avec de bonnes intentions sans doute, avec le désir que je me tire d'affaire et que je les en tire eux-mêmes, mais n'ayant pour la plupart du moins, jamais vécu dans les assemblées, n'ayant jamais eu le souci, la responsabilité des évènements, inconnus de mes ministres et n'en connaissant pas un, personnellement du moins. Qui voulez-vous qui les dirige ? Certainement je ne pouvais pas mieux choisir mes ministres que je ne l'ai fait ; je les ai pris pour ainsi dire dans la confiance publique. Le pays me les aurait donnés lui-même au scrutin si je les lui avais demandés..... Et pourtant lequel de vous, Messieurs, pourrait se présenter aux deux Chambres, leur parler, s'en faire écouter, les conduire ? J'ai tâché d'y suppléer au moyen de mes ministres d'Etat, au moyen de Regnaud, de Boulay de la Meurthe, de Merlin, de Defermon. Certainement Regnaud a du talent, mais croyez-vous que dans un cas grave il pourrait dominer les orages ? Non, ce n'est pas d'une position secondaire qu'on impose aux hommes, qu'on s'en empare, et qu'on s'en fait suivre. Hélas ! ce n'est pas dans notre paisible Conseil d'Etat qu'on se forme aux tempêtes des assemblées...., Non, non, ajoutait Napoléon, vous ne gouvernerez pas ces Chambres, et si bientôt je ne gagne une bataille, elles vous dévoreront tous, quelque grands que vous soyez ! Je n'ai pas pu, vous le savez, refuser de les convoquer, car je me suis trouvé dans un cercle vicieux. J'avais donné moi-même l'Acte additionnel, afin de prévenir les discussions interminables et confuses d'une nouvelle Constituante ; mais on n'a pas voulu croire à l'Acte additionnel, et pour y faire croire, il m'a fallu convoquer les Chambres, qui, je

Digitized by Google

le vois bien, vont se faire constituantes. Tout cela se tenait. Actuellement il faut nous en tirer comme nous pourrons. Les ministres à portefeuille administreront, les ministres d'Etat parleront de leur mieux, et moi j'irai combattre. Si je suis victorieux, nous obligerons tout le monde à se renfermer dans ses attributions, et nous aurons le temps de nous habituer à ce nouveau régime..... (1) ». Ainsi Napoléon avait pénétré à merveille la situation : obligé de convoquer les Chambres, quoi d'étonnant qu'il ait choisi pour communiquer avec celle qu'il estimait devoir être la plus turbulente, des hommes ayant l'habitude de la parole, et capables de la contenir, sinon de la dominer ; quoi de surprenant qu'il ait cherché par ce moyen à assurer la stabilité de son ministère, à un moment où elle était indispensable, et alors que son renversement eût abouti à une désorganisation générale ? En Angleterre, il est vrai, c'est le premier ministre qui parle au sein des Chambres au nom du ministère tout entier ; cependant encore aujourd'hui il en est autrement, suivant une ancienne pratique, dans un cas particulier : c'est lorsque le premier ministre est membre de la Chambre des lords ; alors il abandonne à un autre ministre membre de la Chambre des communes, le soin de représenter le gouvernement devant cette dernière (2). Pendant les Cent-Jours, tous les ministres à portefeuille étaient des pairs, et tous les ministres d'Etat des représentants ; Napoléon n'avait donc rien fait autre chose que de suivre cette pratique anglaise en la généralisant.

Au surplus cette monarchie constitutionnelle des Cent-Jours, qui, en réalité, n'en a pas duré plus de vingt, du 3 au 23 juin 1815, a fait bien davantage pour l'introduction et le développement du régime parlementaire en France, que la Charte de 1814 et la première Restauration. La Charte (3) n'édictait, elle aussi, que la responsabilité pénale des ministres, mais elle ne la consacrait que dans deux hypothèses tout à fait déterminées, la trahison et la concussion. A la vérité, elle décidait que les ministres avaient leur entrée dans les deux Chambres, et qu'ils devaient être entendus quand ils le deman-

(1) Thiers, *op. cit.*, tome 19, p. 619 à 622.
(2) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 1896, p. 98, texte et note 2.
(3) Charte, art. 56.

Digitized by Google

daient (1). Mais pendant toute la durée de la première Restauration, le roi gouverna par l'entremise d'un favori ; le cabinet de Blacas éclipsa le conseil des ministres, et c'est là que furent arrêtées les résolutions les plus importantes (2). Lors de la seconde Restauration, la responsabilité des ministres trouva, au contraire, son application ; toutefois les ministres restèrent encore bien plus dans la dépendance du roi que dans celle des Chambres ; un simple échec n'entraîna pas toujours et nécessairement la démission du Cabinet, et Louis XVIII comme Charles X ne se firent pas faute de renvoyer des ministres qui leur déplaisaient personnellement, bien qu'ils n'eussent pas été mis en minorité dans la Chambre élective. C'est seulement avec la monarchie de Juillet que le régime parlementaire put se développer dans toute son ampleur (3).

Toute la politique de Napoléon, pendant les Cent-Jours, consista à rechercher constamment l'appui des libéraux. Le parti révolutionnaire pourtant eût été pour lui d'un meilleur soutien. Car c'est lui qui dominait encore dans les masses profondes de la nation. Ce n'est pas que Napoléon ne se fût rendu un compte exact de ce sentiment. « Le goût des constitutions, des débats, des harangues, paraît revenu, disait-il à Benjamin Constant. Cependant ce n'est que la minorité qui les veut, ne vous y trompez pas. Le peuple ne veut que moi. Vous ne l'avez pas vu se pressant sur mes pas, se précipitant du haut des montagnes, m'appelant, me cherchant, me saluant. Je ne suis pas seulement l'empereur des soldats, je suis celui des paysans, des plébéiens, de la France.... Il y a sympathie entre nous,.... La fibre populaire répond à la mienne. Je suis sorti des rangs du peuple, ma voix agit sur lui. Voyez ces conscrits, ces fils de paysans, je ne les flattais pas, je les traitais rudement ; ils ne m'entouraient pas moins, ils ne criaient pas moins Vive l'Empereur ! C'est qu'entre eux et moi il y a même nature..... (4) » Et en effet les soldats, les ouvriers des villes, les habitants des campagnes voyaient en lui le défenseur de la France contre l'invasion étrangère en même temps que le représentant de la Révolution con-

(1) Charte, art. 54.
(2) Vaulabelle, *op. cit.*, tome 2, p. 228 et suiv.
(3) Dupriez, *op. cit.*, tome 2, p. 295 et suiv.
(4) Viel-Castel, *op. cit.*, tome 3, p. 14 et 15.

Digitized by Google

tre l'ancien régime. De ce fait les preuves abondent. Jamais Napoléon ne fut plus national, et même plus populaire que pendant les Cent-Jours et surtout après Waterloo. Avant son départ pour l'armée, des fédérations s'étaient formées spontanément ; lorsque l'Empereur envoie le prince Lucien dans les Chambres, le peuple en foule lui fait cortège, et à la porte de la Chambre des pairs réclame pour lui la régence (1). Encore après l'abdication cette foule stationne aux abords du palais de Napoléon, n'attendant qu'un signe pour lui faire ressaisir le pouvoir, et c'est aussi la crainte de Fouché qui invite l'empereur à se retirer à la Malmaison (2). Jusqu'à sa sortie de France, à Rochefort, à l'ile d'Aix, il est encore salué des mêmes cris, des mêmes acclamations enthousiastes, et pourtant Louis XVIII a déjà repris possession du trône (3). De ce parti, vraiment national, Napoléon aurait pu trouver le noyau au sein même de la Chambre des représentants : à la séance du 8 juin, Garnier de Saintes et Félix Lepelletier proposèrent, sans succès du reste, de décerner à l'empereur le titre de Sauveur de la patrie. « Il importe, disaient-ils, que la France entière qui nous regarde, que l'étranger qui nous observe, sachent qu'il n'y a aucun dissentiment parmi nous ; que dans le but glorieux de sauver la patrie nous ne faisons qu'un avec l'empereur, comme l'empereur ne fait qu'un avec nous ; que lui-même devenu l'homme de la liberté, l'homme de la nation ne peut plus être séparé d'elle !.... Il faut que l'empereur, en partant pour diriger la défense de notre territoire, emporte la certitude que tous les efforts de la nation se joindront à l'action de sa pensée (4) » Après la défaite, Siéyès et Carnot auraient voulu que les Chambres déclarassent la dictature au profit du vaincu (5). Les Chambres n'étaient pas dans un état d'esprit à l'accorder ; et cependant c'est ce même Carnot qui fut élu par la Chambre des représentants membre de la commission exécutive avec un plus grand nombre de voix que Fouché lui-même (6). En s'ap-

(1) Lanjuinais, *op. cit.*, tome 1, p. 87.
(2) Thiers, *op. cit.*, tome 20. p. 408 et suiv.
(3) Thiers, *op. cit.*, tome 20, p. 535, 536, 543, 544.
(4) Buchez et Roux, *op. cit.*, tome 40, p. 162. — Vaulabelle, *op. cit.*, tome 2, p. 348. — Sismonde de Sismondi, *op. cit.*, p. 106 et 107.
(5) Thiers, *op. cit.*, tome 20, p. 316 et 317.
(6) Audiffret-Pasquier, *op. cit.*, tome 3, p. 254.

Digitized by Google

puyant sur ce parti d'une façon principale, et sans négliger complètement pour cela celui des libéraux, Napoléon aurait pu faire accepter à la nation une constitution qui, non parlementaire et simplement représentative, eût néanmoins établi des pouvoirs égaux et indépendants; contraint de convoquer des assemblées, il aurait pu donner alors au pays le suffrage universel et direct qui lui eût assuré une imposante majorité (1); enfin même avec l'Acte additionnel tel qu'il était, il avait le droit de dissoudre la Chambre élective, et cette dissolution n'eût pas été impopulaire. Mais, comme il le dit lui-même, il ne voulut pas être le roi d'une jacquerie, et l'empereur des jacobins. A coup sûr il craignit de ne pouvoir maîtriser plus tard ce courant après l'avoir utilisé, mais aussi il comprit que la France désunie serait trop affaiblie pour pouvoir résister encore, enfin et surtout il n'avait plus en ses généraux ni en lui-même cette confiance qui force le succès; il avait conservé tout son génie, mais il était victime d'un affaissement considérable de sa volonté (2).

De cette histoire se dégage sans doute un enseignement. Introduit en 1815 pour assurer la séparation des pouvoirs, le régime parlementaire aboutit à leur confusion; fait pour mettre à couvert la responsabilité du chef du pouvoir exécutif, il engendra son abdication sous la menace d'une déchéance. Depuis 1875, la France est le premier pays qui donne au monde le spectacle d'une République parlementaire; et, toutes proportions gardées, le système semble avoir donné des fruits assez analogues à ceux qu'il produisit lors de son apparition. D'un côté, depuis 1875, sur quatre Présidents de la République, trois ont dû résigner leurs fonctions avant leur expiration légale; ils ont subi la nécessité de démissionner. En outre, le Président de la République est un personnage purement passif; son rôle se réduit presque à rien, absorbé par celui du Président du Conseil des Ministres; ainsi semble se vérifier cette prédiction de Benjamin Constant: « Entre un pouvoir ré-

(1) Henry Houssay, *op. cit.*, p. 551 et 552. — Fleury de Chaboulon, *op. cit.* tome 1, p. 372 et 373. Cf. aussi faisant suite à ces mémoires: *Manuscrit de Sainte-Hélène*, avec des notes de l'empereur Napoléon, p. 510 à 515.

(2) Viel-Castel, *op. cit.*, tome 2, p. 463 et 464.

Digitized by Google

publicain non responsable et un ministère responsable, le second serait tout, et le premier ne tarderait pas à être reconnu pour inutile (1) ». D'un autre côté, toute la pratique concourt à concentrer la puissance, non pas même dans le pouvoir législatif, mais dans la seule Chambre des Députés. Un auteur anglais a tenté de définir le gouvernement de Cabinet et a dit : « Par ce mot nouveau, nous entendons une commission du Corps législatif choisie pour être le corps exécutif. Le corps législatif a plusieurs commissions, mais celle-là est la plus grande. Il choisit pour elle, pour cette principale commission, les hommes en qui il a le plus de confiance. Il ne les choisit pas directement, mais il est presque tout-puissant pour les choisir indirectement... » (2). Il est très exact qu'il y a dans cette définition « une erreur juridique » (3); mais cette manière d'envisager l'institution n'est-elle pas pleinement conforme à la réalité des faits? De plus, les prérogatives parlementaires du Sénat français, qui est cependant une Chambre élective, sont chaque jour de plus en plus contestées et même méconnues (4). En définitive, nous touchons de beaucoup plus près au régime de la Convention qu'au régime parlementaire proprement dit.

Mais la vraie liberté, celle de l'individu, est ennemie de l'omnipotence d'une assemblée tout autant, sinon plus encore, que de l'autocratie d'un homme. Est-ce donc que ce système de gouvernement ne mériterait pas toute la valeur que beaucoup veulent encore lui attribuer? Et n'auraient-ils pas vu juste, les Français comme aussi les Américains de la fin du siècle dernier, en posant deux principes diamétralement opposés à ceux qui sont à la base du régime parlementaire : une responsabilité du pouvoir exécutif, sévère et d'une application, rare, il est vrai, mais suffisante pourtant par le seul effet de la menace qu'elle comporte, d'autre part, des pouvoirs indé-

(1) Benjamin Constant, *op. cit.*, p. 47.
(2) Bagehot, *The British Constitution*, 4e édit., London, 1885, cité par Esmein, *op. cit.*, p. 97.
(3) Esmein, *op. cit.*, p. 97.
(4) *Journal officiel*, nos des 12, 14, 16, 21 et 22 février, 4, 22 avril, 1er mai 1896.

Digitized by Google

pendants et séparés entre eux par des barrières presque infranchissables?

RENÉ JACQUELIN. (1)

Professeur agrégé à la Faculté de droit de Lille;
Chargé du cours de droit constitutionnel.

(1) *René Jacquelin*, né à Orléans le 22 juin 1865. Docteur en droit de la Faculté de droit de Paris. Agrégé des Facultés de droit depuis 1893. Attaché en cette qualité à la Faculté de droit de l'Université de Lille où il a enseigné d'abord la *législation et l'économie industrielles*. Actuellement chargé des cours de *droit constitutionnel* et de *droit administratif*. Principaux ouvrages : *La juridiction administrative dans le droit constitutionnel* (thèse). (La Rédaction).

Digitized by Google

DE L'HISTOIRE DES DOCTRINES POLITIQUES [1]

SA NATURE, SA MÉTHODE, SON ESPRIT

Q'est-ce que l'histoire des doctrines politiques, et d'abord, que faut-il entendre par doctrines politiques ?

Non certes toutes les manifestations, écrites ou parlées, des diverses opinions qui partagent les esprits aux diverses époques ; mais seulement celles d'entre les thèses politiques qui, liées entre elles, et rapportées à un principe, ont pris la consistance d'un système. Il y a une opinion républicaine, une opinion monarchique, il y a même plusieurs opinions républicaines et plusieurs opinions monarchiques : il n'y a *qu'une* doctrine libérale, il n'y a *qu'une* doctrine théocratique. Cette doctrine change d'aspect, ou, pour employer le terme consacré, évolue ; mais, à travers ses métamorphoses, subsiste toujours à l'état de doctrine théocratique ou libérale.

L'histoire des opinions, celle des partis qui représentent les opinions, l'histoire de la politique, en un mot, est une chose ; l'histoire des doctrines politiques en est une autre. La première tient compte de tous les faits, d'autant plus intéressante, plus vraie, qu'elle est plus minutieusement complète. La seconde néglige délibérément tout ce qui est épisodique. Par exemple, l'historien de la politique, qui veut raconter les premières manifestations du libéralisme au XIXe siècle, se demandera, pour commencer, si, déjà sous l'empire, les salons, les mémoires, certains incidents de la vie publique ne révèlent pas un mouvement, même faible et timide, d'opposition libé-

(1) Nous faisons exception à la règle que nous nous sommes imposée de ne jamais publier que des articles inédits en faveur de la leçon d'ouverture du cours de notre collaborateur M. Henry Michel, sur l'Histoire des doctrines politiques. Nos lecteurs nous sauront gré de mettre sous leurs yeux ces quelques pages si fermes, si nettes, si élevées d'accent et d'esprit, où notre éminent collaborateur délimite le domaine de l'Histoire des doctrines politiques et marque la méthode et l'esprit qui doivent présider à cette étude. (*La rédaction*).

Digitized by Google

rale ? Il s'emparera, et très justement, d'une page écrite par Chateaubriand, d'une parole prononcée par Mme de Staël, d'une démarche accomplie par une commission du Corps législatif de 1813. L'historien des doctrines politiques négligera ces détails, si importants qu'ils soient, et ira droit aux politiques, aux écrivains qui ont *systématisé*. Royer-Collard, Guizot — les premiers écrits de Guizot — lui révèleront la *thèse* doctrinaire ; Benjamin Constant, la *thèse* libérale. Les discours de Royer-Collard, les brochures de Guizot, les pamphlets ou les études de Benjamin Constant, il les replacera, sans doute, dans les circonstances qui les ont entourés, suscités ; mais cela fait, et brièvement, il cherchera, dans ces brochures, dans ces discours, la substance de la doctrine. Et par delà la substance, si l'on peut ainsi parler, l'âme même de la doctrine, pourquoi ces libéraux aimèrent la liberté et quelle sorte de liberté ils aimèrent ; pourquoi ces individualistes prirent en main la cause de l'individu, et quelle notion ils se firent de l'individualité.

Comme elle diffère de l'histoire de la politique, l'histoire des doctrines politiques diffère de l'histoire des institutions, de l'histoire du droit public et de l'histoire du droit constitutionnel, tout en soutenant avec ces trois ordres de recherches des rapports sur lesquels il serait superflu d'insister. — D'abord, les institutions ne se modèlent pas toujours sur une doctrine. Elles sont, le plus souvent, le fruit des circonstances ; elles reposent sur la coutume et l'état de possession. Puis, lors même que les institutions procèdent d'une doctrine, elles ne l'expriment pas toujours, ni même ordinairement, dans son intégrité. Joignez-y qu'une fois établies, elles vivent d'une vie propre, indépendante. Tout lien est rompu entre elles et la doctrine génératrice. L'historien des institutions nous montre ce qu'elles deviennent, non d'où elles viennent. — Quant à l'historien du droit public ou du droit constitutionnel, il se préoccupe, sans doute, s'il a l'esprit philosophique, du rapport qu'il peut y avoir, ou qu'il y a certainement, entre telle forme de constitution, tel texte de loi et les doctrines en vigueur au moment où cette constitution a été adoptée, cette loi établie. Mais ce n'est là pour lui qu'une recherche secondaire. Son principal objet sera toujours d'étudier les lois, les constitutions *en elles-mêmes*,

Digitized by Google

pour elles-mêmes, dans leur teneur précise. Il s'attache à la lettre, et ne met en cause l'esprit, que dans la mesure où cela est utile pour déterminer plus exactement la portée d'un texte. L'histoire du droit public, l'histoire du droit constitutionnel, telles qu'on les professe à la Faculté de droit, laissent donc place à côté d'elles à une histoire des doctrines politiques, qui tient précisément pour essentiel ce que les deux autres considèrent comme accessoire. Moins curieuse des réalités juridiques que des notions abstraites dont ces réalités procèdent, ou auxquelles il convient de les rapporter, quand on les juge, l'histoire des doctrines politiques veut savoir non ce que les hommes ont fait de la société à laquelle ils appartenaient, mais ce qu'ils auraient voulu en faire, si la matière sur laquelle ils ont opéré eût été ductile et malléable à souhait.

L'histoire des doctrines politiques diffère encore sensiblement de deux ordres d'études, l'un fort ancien, et quelque peu démodé, la philosophie de l'histoire ; l'autre plus récent, et fort à la mode, quoiqu'il ne diffère pas toujours du premier autant qu'on pourrait le croire, la sociologie.

La philosophie de l'histoire, c'est, ou plutôt c'était l'interprétation de l'histoire à l'aide d'une philosophie donnée, interprétation qui pouvait séduire par l'audace, l'ingéniosité ou la grandeur, mais qui devait inévitablement suivre la fortune du système auquel elle s'adaptait, triomphante avec lui, avec lui détrônée quand un système nouveau s'emparait des esprits. La philosophie de l'histoire a été mise tour à tour au service des thèses les plus opposées. Elle a justifié, avec une égale assurance, sinon avec un bonheur égal, tous les états de fait qui se sont succédé ; présentant toujours le dernier d'entre eux, quand elle était optimiste, ou l'un des plus anciens, quand elle était pessimiste, comme le but visé par la Providence dans le gouvernement de l'univers, ou comme l'effet d'une logique inhérente aux choses. Son grand ressort, c'est l'idée de nécessité. — L'historien des doctrines politiques ne cherche pas à prouver que le moyen âge, ou la monarchie de Louis XIV, ou la Révolution française arrivaient à leur heure, devaient être ce qu'ils ont été, ne pouvaient être autrement, et marquent l'apogée de la civilisation. Il cherche tout simplement à savoir comment le moyen âge résolvait les problèmes politiques alors

Digitized by Google

posés ; comment les théoriciens du XVIIe siècle comprenaient le pouvoir du prince ; quelles notions s'attachaient à faire prévaloir les politiques, les publicistes, les philosophes qui ont préparé ou accompli la Révolution française. Convaincu que les idées élaborées par la conscience et la raison de l'homme peuvent influer sur les faits, et en déterminer le cours, il affirme implicitement sa croyance aux effets de la liberté. L'idée de liberté est le grand ressort de ses études.

Comme il est impossible à l'esprit humain de dépouiller des curiosités qui sont sa raison d'être, au moment où le goût du fait précis, du document positif remplaçait celui des vastes généralisations, le fondateur du positivisme lui-même jugea possible une recherche d'ensemble, portant sur la marche des sociétés, et permettant d'émettre pour l'avenir des prévisions fondées non sur des hypothèses, ou sur des idées préconçues, mais sur l'observation des faits. Il l'appela la sociologie. Mais la statique et la dynamique sociales ne sont pour Comte que l'histoire de l'intelligence humaine à travers ses états successifs, la « loi des trois états », reconnue et saluée dans l'enchaînement des faits. En d'autres termes, la sociologie de Comte n'est que la philosophie de l'histoire du positivisme.

On a singulièrement élargi et modifié, depuis Comte, la conception de la sociologie. A ce point, que nous serions très embarrassé s'il nous fallait donner une formule qui enveloppât des travaux aussi divers comme inspiration ou comme méthode, que ceux des sociologues contemporains. Mais cela n'est pas indispensable pour mettre en relief le caractère essentiel par où les recherches des sociologues, plus ou moins fidèles au comtisme, diffèrent des nôtres.

La sociologie opère volontiers sur la société à travers l'espace et la durée. S'agit-il d'étudier la notion de liberté ou la notion d'égalité ? Le sociologue, s'il fait de l'histoire, comme M. Letourneau, remonte aux peuples primitifs, et cherche à déterminer la relation de nos idées aux leurs. S'il dogmatise, il s'attache à déterminer les phénomènes constants qui précèdent ou accompagnent l'apparition de la notion de liberté dans les esprits. Tantôt les phénomènes qui retiennent son attention sont surtout physiques, et il attribue, comme M. Durkheim, une importance prépondérante au volume et à la densité des

Digitized by Google

groupes sociaux. Tantôt, et c'est là une tendance nouvelle, que l'on constate en Allemagne comme en France, chez M. Simmel comme chez M. Tarde, il estime que les phénomènes constants à déterminer sont d'ordre psychologique. Une fois en possession de ces phénomènes constants, il sait, touchant l'idée de liberté politique ou l'idée d'égalité, l'essentiel de ce qu'il cherchait à savoir, et ce qu'il y a, selon lui, de plus intéressant à connaître.

Sans contester le moins du monde la portée des recherches sociologiques ainsi comprises, et en admettant qu'elles puissent mettre sur la voie d'applications utiles, l'historien des doctrines politiques procède autrement. S'il étudie l'idée de liberté, ou l'idée d'égalité, il choisit les périodes de la vie nationale ou cosmopolite durant lesquelles cette idée a germé, a mûri, a fait éclosion. Il s'attache à déterminer ce que les esprits les plus réfléchis ont mis, durant ces périodes, sous le mot égalité. Que les modalités du groupement social, que certains instincts, certains désirs, certaines croyances élémentaires aient provoqué, dans un passé lointain, la première apparition du rudiment de ces idées, il ne le conteste point. Que l'action persistante des mêmes causes explique aussi, en partie, quelques-unes des modifications ultérieures de ce rudiment d'idée, il l'accorde encore aisément. A condition qu'on lui accorde que, du jour où la méditation consciente s'empare des idées, elle leur fait subir une élaboration qui les transforme, et, si j'ose dire, les dénature. Les idées se vident en partie de leur contenu antérieur, quel qu'il ait pu être, purement physique ou purement psychologique, pour recevoir et loger l'apport de la conscience morale et de la raison. L'idée parvenue à ce stade peut devenir, et devient en effet doctrine, c'est-à-dire formulation précise d'un idéal auquel l'homme travaille à asservir le réel. Nous quittons ici le domaine du spontané, pour entrer dans celui de l'intentionnel, qui est le domaine propre de l'historien des doctrines politiques. Il nous met aux yeux ce qu'il y a de plus *voulu* dans les sociétés humaines.

Voilà donc le champ de nos études délimité par rapport à d'autres études voisines. Mais il subsiste encore deux objections qui, si elles étaient fondées, feraient s'évaporer entre nos mains la matière même que nous nous proposons de traiter.

Digitized by Google

Quoi de plus vain, dit-on souvent, que les doctrines ? Et parmi les vaines doctrines, quoi de moins consistant que les doctrines politiques ? Pour qu'elles eussent quelque solidité, il faudrait, à tout le moins, que les faits politiques formassent une catégorie distincte des faits économiques. Or, ils n'en sont que l'ombre ou le reflet. Étudier les faits politiques indépendamment des faits économiques, c'est se duper à plaisir.

Ne nous attardons pas ici à réfuter ceux qui nient l'importance des doctrines en général, et, par conséquent, celle de la connaissance des doctrines, sans paraître s'apercevoir qu'au moins, à titre de faits, insérés dans la trame du réel, les doctrines valent d'être étudiées. Au contraire, la seconde partie de l'objection, beaucoup plus spécieuse, veut être examinée de près. C'est la thèse initiale des écoles socialistes contemporaines. Je dis contemporaines, parce que les premiers socialistes français ne déniaient pas absolument tout intérêt aux formes politiques, La plupart se bornaient à dire : les relations économiques sont plus importantes que les formes politiques. Karl Marx est allé plus loin. Il a prétendu démontrer que les circonstances de la production, en se modifiant à travers les temps, déterminent seules tous les rapports sociaux, y compris les formes politiques. Je rappelle ici des textes bien connus : « Le moulin à bras donne la société avec le suzerain ; le moulin à vapeur, la société avec le capitaliste industriel (1). » Et encore : « Le besoin que l'on a des *notaires* ne suppose-t-il pas un ordre civil donné, qui n'est qu'une expression d'un certain développement de la propriété, c'est-à-dire de la production ? » (2)

Ajoutons que le jour où s'accomplira, dans le mode de répartition des produits, la révolution qui s'est déjà accomplie, selon Karl Marx, dans le mode de production, l'appareil politique tout entier disparaîtra. Il ne sert qu'à garantir leurs droits aux privilégiés. Il n'est, suivant l'expression d'un militant du socialisme allemand, M. Bebel, que « l'organisation de la force en vue du maintien des conditions actuelles de la propriété et du pouvoir social » (3). Qu'il n'y ait plus ni propriété privée ni privilèges, l'État, comme appareil politique, aura

(1) *Misère de la Philosophie* (Paris, Franck, 1847), p. 100.
(2) *Ibid.*, p. 17. Cf. *Le Capital*, 1re partie, éd. française, p. 34.
(3) *La Femme*, trad. franç. 250. Cf. Gabriel Deville, *L'État et le Socialisme*, publication du *Groupe des Etudiants collectivistes*, Paris, 1895.

Digitized by Google

disparu. Raison de fait, qui vient s'ajouter à la raison de principe, pour prouver ce qu'on appelle l'absolue inutilité des recherches portant sur les formes politiques.

Remarquons d'abord que cette manière de voir n'a pas eu, jusqu'ici, d'effet pratique sur les forces organisées du socialisme allemand ou français. Leurs chefs se sont rendu compte que le meilleur moyen d'opérer la révolution sociale est encore de conquérir les pouvoirs politiques dans leur forme actuelle, et même de poursuivre certaines réformes d'ordre politique, qui les rapprocheraient du but visé. Aussi, les voit-on, dans l'un et l'autre pays, réfuter par leur attitude même l'affirmation de Karl Marx.

Ce n'est pas tout. Fussent-ils plus conséquents avec leur maître, les socialistes contemporains n'auraient pas encore cause gagnée sur le point qui nous occupe, si, comme je le pense, l'un des principaux vices de leur système est le dédain qu'ils font de la liberté politique, et des formes politiques propres à la garantir.

Le collectivisme prétend travailler non à l'asservissement universel, comme le lui reprochent parfois des polémistes mal informés, mais à l'affranchissement intégral des individus, de tous les individus. Il ne nous en coûte nullement de reconnaître que le but marqué par les théoriciens du collectivisme est bien celui-là. Nous croyons, en revanche, dans la mesure où il est possible d'anticiper sur un avenir bien hypothétique, et bien obscur pour tous, obscur même, de leur propre aveu, pour ceux qui cherchent à le réaliser, que s'ils le réalisaient jamais, ils manqueraient le but qu'ils se sont proposé, et ne pourraient pas ne pas le manquer. Y a-t-il, en effet, émancipation vraie, affranchissement intégral sans liberté politique ? La liberté politique n'est-elle pas, chez l'homme des temps modernes quand il y a goûté, un besoin aussi pressant, aussi vif que le besoin du mieux-être ? On le nie : on s'en apercevrait, si jamais la liberté politique venait à être menacée là où elle a régné. Elle ressemble aujourd'hui à l'air que l'on respire, sans s'apercevoir qu'il y a là un bienfait permanent de la nature. Que l'air vienne à manquer, ou seulement à se raréfier : c'est un supplice. Ainsi en serait-il, si la liberté politique, après avoir été portée, dans une société comme la nôtre, au

Digitized by Google

plus haut degré qu'elle puisse atteindre, venait à disparaître ou seulement à s'amoindrir. Or si telle est bien l'importance vitale de la liberté politique, si elle est un élément essentiel de l'affranchissement intégral rêvé, promis par les socialistes eux-mêmes, comment soutenir que la doctrine qui la fonde est indifférente, indifférente aussi l'histoire de cette doctrine, de ses progrès et de son triomphe chez les nations qui ont eu le grand honneur de la formuler ?

Cette objection écartée, il en reste une autre. Soit, dira-t-on ; les doctrines politiques ont leur raison d'être. On avouera même que le temps présent est en mal d'une doctrine. Beaucoup de ses misères tiennent au sentiment confus qu'il a de n'en point posséder. Quelques-unes de ses erreurs, non les moindres, s'expliquent par l'empressement inconsidéré, mais significatif, avec lequel il accueille des idées mal digérées, très contestables, mais qui ont précisément l'air de former un corps de doctrine solide et résistant. Le remède consiste, ajoute-t-on, à élever contre ces doctrines d'autres doctrines, meilleures, plus vraies. Laissez donc là l'histoire, et au lieu de vous attarder au commentaire stérile du passé, pourvoyez au présent.

D'autres, très informés, très au courant du mouvement des idées, nous avertissent que l'historisme a fait son temps dans le pays même qui en a le plus usé, l'Allemagne. Après y avoir eu de brillantes destinées avec Niebuhr et Savigny, avec Knies et Roscher, l'historisme y est non pas absolument mort, car M. Schmoller, nous assure-t-on, attire autant d'élèves autour de sa chaire que M. Wagner, mais singulièrement déprécié. La plupart des maîtres les plus écoutés, et M. Wagner au premier rang, conçoivent la politique, l'économie politique elle-même, comme une « psychologie appliquée (1) ». Faites donc comme eux. — Voilà ce que l'on entend dire, surtout par de jeunes esprits, naturellement impatients de solutions, et de solutions neuves.

Ils ont bien raison, ces observateurs inquiets du temps présent qui signalent son appétit de doctrine, quand ils demandent qu'on lui offre au moins le choix entre le collectivisme et quelque chose d'autre, quelque chose d'autre que les froids

(1) Voir C. Bouglé, *les Sciences sociales en Allemagne*. Paris, 1896.

Digitized by Google

théorèmes de l'économie politique orthodoxe. Mais ils ont tort, ceux de nos jeunes amis qu'impatientent les lentes démarches de l'histoire, quand ils méconnaissent que l'histoire bien comprise, en éliminant certaines solutions, prépare et conquiert d'autres solutions.

C'est une formule courante, et d'ailleurs assez peu scientifique, qu'un problème bien posé est à moitié résolu. Il se trouve cependant que cette formule, appliquée à nos études, prend un sens très acceptable. Soit, par exemple, la question tant débattue, et qui apparaît comme le tout des controverses actuelles, la question des rapports de l'individu avec l'État. Il est très vrai que « l'individualisme » voit fondre sur lui une multitude d'adversaires partis de points très différents, mais dont les coups convergent, ce qui ne laisse pas d'impressionner. Eh bien, supposez qu'en étudiant l'histoire des doctrines, vous soyez conduit à constater que ces adversaires de l'individualisme, théocrates, positivistes, collectivistes, pour citer les plus connus, loin de partir de données différentes, s'appuient tous, sans le savoir, sur une donnée identique : n'est-il pas vrai que l'assaut vous paraîtra moins effrayant ? Il suffira d'engager un corps à corps avec cette donnée unique, et cela est plus facile que de faire face, simultanément, à nombre d'adversaires.

Supposez ensuite que l'histoire des doctrines établisse cet autre point : l'individualisme, tel qu'il se présente chez la plupart de ses plus récents défenseurs, n'est qu'une image réduite, mutilée, déformée de l'individualisme véritable, celui qu'ont cru fonder les maîtres, les créateurs. N'est-il pas manifeste que certaines objections qui nous paraissent sans réplique, quand on les oppose à l'individualisme vulgaire et amoindri, perdront toute leur force devant un individualisme renouvelé et revivifié ?

Supposez enfin que l'histoire des doctrines établisse un troisième et dernier point. A l'origine chez les Grecs, le socialisme obéit à une préoccupation très naturelle, celle de défendre la cité, la véritable unité vivante d'alors, contre les impulsions aveugles de l'égoïsme individuel. Plus tard, beaucoup plus tard, au début de ce siècle, le socialisme s'est déjà désintéressé de la cité, il se préoccupe surtout de l'individu ;

Digitized by Google

mais il fait, du moins, très large la part des choses morales. Il veut l'individu plus heureux, mais il le veut surtout, et d'abord, meilleur ; que l'individu soit meilleur, il sera déjà, par cela seul, plus heureux. A présent enfin, sous l'influence du matérialisme marxiste — influence déclinante, assure-t-on (1), et qu'a combattue Benoît Malon, que combattent, je ne l'oublie pas, certains idéalistes impénitents, fidèles à son esprit (2), mais qui s'est longtemps exercée, qui s'exerce encore—, le socialisme grandit démésurément l'individu à ses propres yeux, et met ainsi en péril, sans le vouloir, non la cité antique, morte à jamais, espérons-le, mais ce qui, dans la cité nouvelle, est proprement *social*, la civilisation, œuvre de la liberté, et qui a besoin de la liberté pour croître, pour être.

N'est-il pas manifeste qu'une telle série de vérités, établies par l'histoire, offre une valeur plus qu'historique et plus que documentaire? N'est-il pas vrai qu'on entrevoit une solution, au terme de cette revue des solutions ? Pénétrés de la nécessité d'améliorer le sort de ceux qui souffrent, de ceux qui ne sont pas encore pleinement des hommes, et qui, livrés à eux seuls, ne peuvent pas le devenir ; pénétrés également de la nécessité de ne pas compromettre, et même d'accroître le trésor de la civilisation, nous sentons qu'il faut échapper à l'étreinte de l'individualisme vulgaire et du socialisme vulgaire, qu'il faut chercher un principe supérieur qui les absorbe, et dont les applications permettent d'obtenir, *par des moyens de liberté*, la mise en valeur économique et morale de tous les membres de la cité nouvelle? Et c'est ainsi que l'histoire des doctrines s'achève et fleurit en doctrine.

II

La méthode applicable à l'histoire des doctrines politiques, c'est la méthode que vous voyez appliquer à tous les enseignements de caractère historique qui se donnent ici. Vous en connaissez les procédés, et le premier de tous, l'étude minutieuse des textes. Elle n'est pas moins féconde en révélations — j'au-

(1) M. Andler, fait, cette année même, au *Collège libre des sciences sociales*, un cours où il étudie *la décomposition du marxisme en Allemagne*.

(2) Cf. Georges Renard, *Notre programme*, dans la *Revue socialiste*, mai 1894, et *Ibid.*, 1896, *Socialisme intégral et marxisme*.

Digitized by Google

rai l'occasion de vous le faire voir — quand il s'agit d'écrivains qui datent d'un demi-siècle, que lorsqu'il s'agit d'écrivains très éloignés de nous. Quant à l'âme de cette méthode, vous savez que c'est la sincérité. Etudier scientifiquement les doctrines politiques, ce sera lire et bien lire les textes qui les renferment, sans négliger, il va de soi, et en demeurant dans les limites que j'ai déjà indiquées, l'analyse du milieu et des circonstances ; ce sera, aussi, dire tout ce que l'on aura vu dans les textes, et le dire tel qu'on l'aura vu, sans se préoccuper de savoir si ces constatations, rigoureusement exactes, servent ou desservent je ne dis pas un parti, je dis simplement une opinion.

Non pas que l'historien des doctrines politiques puisse ou doive se placer dans l'état d'indifférence absolue qu'un écrivain paradoxal a signalé jadis comme indispensable à qui fait de l'histoire. Il conserve, par devers soi, ses préférences intimes, ses *partis pris* sur le sens et le but de la vie individuelle ou sociale. Mais il sait s'en affranchir au moment d'exposer une doctrine. Fût-elle radicalement hostile à la sienne propre, il sait présenter cette doctrine dans toute sa force, sans d'ailleurs s'imaginer qu'il accomplisse ainsi un acte méritoire. N'a-t-il pas pour règle unique le respect de la vérité ? Ses partis pris personnels eux-mêmes sont-ils autre chose qu'un hommage à la vérité ? Il adhère à certaines idées non comme bienséantes, ni même comme bienfaisantes, parce qu'il les croit *vraies*. Il ne lui en coûtera donc pas de présenter *dans leur vérité* des idées qu'il juge fausses; et j'entends par la vérité d'une idée qui me paraît fausse, son aspect le plus plausible, le plus avantageux, le plus capable d'avoir séduit les esprits qui s'y sont arrêtés.

Dira-t-on que l'entière sincérité scientifique est impraticable en des matières qui intéressent aussi vivement la sensibilité morale? Pas plus, me semble-t-il, que l'imagination, indispensable au savant pour établir des hypothèses, n'est incompatible avec le sang-froid requis par l'observation minutieuse des faits, et l'interprétation désintéressée des expériences. Toute la méthode des sciences de la nature tient dans cette opposition. Il faut que le savant soit un poète, pour pressentir l'ordre de l'univers. Et il faut ensuite, quand il cherche à vérifier ses pressentiments, qu'il rivalise d'impassibilité avec un appa-

Digitized by Google

reil enregistreur. Le savant digne de ce nom, concilie sans effort deux dispositions aussi contraires. Nous tacherons de l'imiter. Nous reprendrons nos partis pris personnels en sortant, mais nous les laisserons à la porte de cette salle. Nous les laisserons à la porte, parce que c'est le seul moyen d'étudier comme il convient l'histoire des doctrines ; nous les reprendrons en sortant, nous les reprendrons aussi éclairés, aussi refléchis que possible, parce que c'est le seul moyen d'accomplir sa tâche d'homme et de citoyen dans une démocratie. Au reste, c'en est assez sur ce point. Il fallait y toucher. Vous me reprocheriez justement d'y insister ; entre gens de bonne foi et de bonne volonté, on se comprend très vite.

III

Quelques-unes des remarques qui précèdent tendent à présenter notre enseignement comme *utile*. Il l'est assurément, au sens le plus positif du mot. Connaître les doctrines qui ont agi sur les esprits, et les fruits que ces doctrines ont portés, ou les raisons de leur stérilité, c'est se mettre en mesure de dire à la prétendue nouveauté qui passe : « Toi je te reconnais ! Tu as déjà paru sur la scène, et voici les raisons pour lesquelles tu as disparu ! » Je ne rougis point, pour nos études, de ce caractère pratique. Il me semble à la fois très périlleux et très mal à propos d'écarter, par une fin de non-recevoir dédaigneuse, toute considération utilitaire, quand on traite des idées, des principes sur lesquels les sociétés se règlent. Mais ce serait très mal comprendre le caractère de cet enseignement, que de le croire tourné vers la seule pratique. Il rejoint aussi l'objet des curiosités les plus hautes et les plus exigeantes de l'esprit humain, et il mériterait encore d'être suivi, quand bien même on n'en attendrait aucun profit direct pour l'éducation du citoyen.

L'histoire des doctrines politiques montre, en effet, que toujours et partout, ces doctrines sont dans une dépendance étroite par rapport aux systèmes d'idées générales qui dominent. L'homme ne se fait pas, des relations qui doivent exister dans la cité, une idée *à part* de celles qu'il adopte sur la vie morale, sur le sens et le but de l'univers. Quelquefois le lien est très apparent : c'est aux époques d'unité. Mais alors

Digitized by Google

même que l'unité semble brisée, alors même que les esprits montrent avec ostentation, comme le trophée de leur affranchissement, la multiplicité indéfinie des opinions qui les travaillent et les partagent, jamais l'éparpillement et la dispersion ne sont tels qu'un historien attentif ne puisse retrouver, sous ce désordre, deux ou trois directions d'idées données par la religion, ou la philosophie, ou la science. A ces directions en petit nombre, se rattachent les thèses politiques qu'un juge superficiel y croirait le plus étrangères.

Les idées politiques étant solidaires des idées religieuses, ou des idées scientifiques, ou des idées philosophiques, en étudier l'histoire, c'est aborder par un point relativement nouveau l'histoire de la pensée humaine en général ; et notre intelligence des choses s'approfondissant à mesure que nous les apercevons sous un plus grand nombre d'aspects, il est permis d'espérer que nous saisirons dans les systèmes philosophiques — pour ne parler que de ceux-là — des traits jusqu'alors inaperçus. Certaines faiblesses, qui nous échappaient dans tel système, sailliront en pleine lumière ; de puissants motifs d'adhésion à tel autre système surgiront devant nous, quand nous connaîtrons toutes les liaisons et répercussions de la philosophie politique et de la philosophie pure. Que l'on ne dise pas : regarder la philosophie de ce biais, c'est s'exposer à la fausser. Les plus grands philosophes ont expressément donné pour fin dernière à leurs spéculations, quelque éloignées du réel qu'elles puissent paraître, la découverte des lois qui doivent présider à la vie sociale. De Platon et d'Aristote, à Auguste Comte et à Renouvier, la philosophie n'a pas cru s'abaisser en poursuivant cet objet, et ne peut même être entièrement comprise qu'à la condition de se souvenir qu'elle l'eut toujours en vue.

Il y a plus : étudier l'histoire des doctrines politiques — ou celle des doctrines sociales — en d'autres termes, tenir de préférence sous son regard les fins de l'effort collectif et les moyens propres à réaliser collectivement ces fins, c'est se placer dans des conditions très favorables pour se faire cette doctrine de vie dont nous parlions tout à l'heure, objet secret ou avoué de l'inquiétude et de la recherche des âmes à l'heure présente. Jusqu'ici l'homme a demandé toute lumière à la mé-

Digitized by Google

ditation sur soi-même. Il a trouvé là d'admirables, d'inoubliables suggestions. Mais se perfectionner, se vouloir plus pur, très pur, est-ce donc le tout de la vie morale? A l'y mettre tout entière, ne risque-t-on pas de tomber dans un égoïsme raffiné, innocent, sublime, mais qui n'en est pas moins l'égoïsme? Je m'abstiens d'accomplir certains actes, j'en accomplis d'autres, sans doute parce que ceux-ci servent le prochain, tandis que ceux-là lui nuisent; mais surtout, d'abord, fondamentalement, parce que les uns souilleraient mon âme, tandis que les autres la maintiennent en l'état où elle doit être. Le retour sur soi précède toujours, et détermine souvent la décision. Est-ce donc chose indifférente? Et la conduite ne se trouverait-elle pas modifiée, soit quant à la nature des actes à accomplir, soit quant au sentiment dans lequel on les accomplirait, si nos déterminations procédaient uniquement de ce que M. Renouvier appelle « l'idée sociale »? Tant qu'elle n'est pas née en moi, je demeure comme enfermé dans la solitude de mon propre cœur, pour y méditer les rites difficiles du salut. Mais que l' « idée sociale » m'apparaisse : je cesse de me chercher moi-même, pour considérer mon concitoyen, qui me devient aussi intérieur que moi-même. Et dès lors, je ne comprends plus de même façon, je ne limite plus aux mêmes bornes la justice....

HENRY MICHEL. (1)
Chargé de cours à la Faculté des lettres de l'Université de Paris.

(1) MICHEL (Henry), né à Metz, le 13 janvier 1857. Ancien élève de l'Ecole normale, Agrégé de philosophie, Docteur ès-lettres, Chargé d'un cours complémentaire d'Histoire des Doctrines politiques à la Faculté des lettres de l'Université de Paris.

Principales publications : *La Philosophie politique de Herbert Spencer*, Paris, 1892, in-8, Alph. Picard. — *De Stuarti Millii individualismo*, in-8, Paris, Hachette, 1895. — *L'Idée de l'Etat*, Essai critique sur l'Histoire des théories sociales et politiques en France, depuis la Révolution, 1 vol. gr. in-8 de IX-659 p., Paris, Hachette, 1896, 2e édit., etc.

Collaborateur du *Temps*, de la *Revue Universitaire*, de la *Revue Bleue*, etc.

(*La Rédaction*).

Digitized by Google

LA SCIENCE DU DROIT DANS L'ANCIENNE GRÈCE

On a souvent dit que l'ancienne Grèce était la mère commune de toutes les sciences : toutes n'y ont pas eu cependant un égal développement, et l'on pourrait prendre pour exemple deux sciences bien voisines l'une de l'autre, celle du droit public et celle du droit privé, dont l'une atteignit le plus haut degré de perfection tandis que l'autre demeura toujours fort rudimentaire.

Le droit privé fut à Rome l'objet d'une science spéciale : rien de pareil en Grèce ; la situation est même absolument inverse, le droit civil qui occupa la première place dans la civilisation italique ne présente chez les Hellènes qu'un intérêt des plus restreints. Mais si le droit privé ne se développa point en Grèce, il n'en fut pas de même de la législation : elle surpassa de beaucoup celle de Rome pour l'élasticité de ses principes qui se sont toujours trouvés au niveau de la civilisation la plus avancée, civilisation supposant des relations commerciales aussi étendues que complexes. Je prends des exemples : les législations grecques ont, aux époques les plus éloignées, consacré le principe de la liberté des contrats en écartant toute formule sacramentelle, le principe de la liberté du taux de l'intérêt, la légitime héréditaire en faveur des parents, les règles sur les avaries et prêts à la grosse (*leges Rhodiæ*), théories si achevées qu'elles ont passé dans toutes les législations modernes sans avoir besoin d'aucun perfectionnement. Ces règles au contraire, si l'on excepte les *leges Rhodiæ*, ne furent jamais complètement admises par les Romains.

Si la science du droit privé, en tant que théorie pure, végétait dans l'ancienne Grèce, il n'en était pas de même du droit public : la Grèce au contraire en fut le berceau (1).

On trouve dans l'histoire grecque, surtout depuis Socrate,

(1) Cf. Voigt, *Das ius naturale, æquum et bonum und ius gentium der Römer*, I, p. 81-173 : *Lehre von ius naturale in der griechischen philosophie.*

Digitized by Google

des études sur toutes les questions importantes de la philosophie notamment de la philosophie du droit, questions qui nous divisent encore, mais que les Grecs avaient déjà su résoudre; sinon avec plus de jugement que les modernes, au moins avec une habileté égale.

Nous allons consacrer les lignes qui vont suivre à l'étude du développement scientifique de la philosophie du droit, tel qu'il résulte du petit nombre de documents anciens, traitant de cette matière, qui soient parvenus jusqu'à nous.

La nature du droit consiste à règler les rapports entre les hommes, vérité banale à force d'être essentielle : Aristote et ensuite les Stoïciens avaient déjà mis cette règle en évidence. Le premier nous dit : « Le droit n'existe pas à l'égard des objets inanimés, ni à l'égard d'un cheval, ni à l'égard d'un bœuf, car il n'y a rien de commun entre ces choses et l'homme » (1). — Même théorie exprimée par le stoïcien Chrysippe : « Il n'y a pas de relations juridiques entre nous (les hommes) et les autres animaux à cause de la dissemblance qui existe (2). »

Le développement rigoureux de ce principe aboutit à ceci, *que tout homme, même l'esclave, est sujet d'un droit.* C'est Aristote lui-même, Aristote qui a proclamé l'esclavage comme une condition naturelle (3) de l'esclave, qui a exposé cette théorie : Il n'y a pas de relations de droit entre un homme libre et un esclave dans sa condition d'esclave, paree que, à ce point de vue, il n'y a rien de commun entre un homme libre et un esclave; mair il y a une relation de droit, quand nous considérons l'esclave en tant qu'homme; car il semble qu'il y a des relations de droit d'homme à homme, qui peuvent participer à la loi et aux conventions (4). — Cette citation montre bien que le savant professeur allemand Gierke est dans son tort, lorsqu'il écrit (5) qu'on chercherait vainement dans la philosophie juridique grecque le principe que tout homme est sujet de droits et qu'Ulpien l'a proclamé le premier : « *Quod attinet ad ius civile, servi pro nullis ha-*

(1) Aristote, Morale à Nicomaque, VIII, II.
(2) Diogène Laerce, Vie de Zénon, 129, LXII.
(3) Cette doctrine d'Aristote comporte quelques restrictions, puisqu'il admet qu'il y a des esclaves par la loi : ἔστι γάρ τις καί κατά νόμον δοῦλος (*Politique*, livre I, ch. II, § 16).
(4) Aristote, Morale à Nicomaque, VIII, II.
(5) *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*, III, § 3, n°87.

Digitized by Google

« *bentur; non tamen et iurenaturali, quia quod ad ius naturale,* « *attinet, omnes homines æqualessunt* (1).

D'ailleurs, ce passage d'Ulpien ne prouve point que les esclaves fussent regardés en droit romain comme sujets de droits, mais seulement qu'ils participaient au *ius naturale*; or les animaux eux-mêmes participaient à ce *ius naturale*, tel au moins que l'entendaient les Romains (2) et l'on ne saurait pour cela soutenir que les animaux fussent sujets de droits dans la philosophie juridique romaine. Il est vrai que Florentinus (3) caractérise l'esclavage par les mots *contra naturam*, mais il ne serait pas nécessaire de chercher bien longtemps pour trouver que pareille opinion fut aussi exprimée en Grèce par plusieurs philosophes. « Il y a des philosophes qui pen- « sent que l'esclavage est contraire à la nature; c'est en effet « la loi qui décide que tel homme sera libre et tel autre es- « clave: au point de vue de la nature ces deux individus ne « diffèrent en rien (4).

Qui l'eût cru ? Le célèbre romaniste allemand Windscheid s'est rencontré sur ce point avec Aristote, et leurs deux théories sont tellement identiques, qu'on eût pu soutenir avec vraisemblance que Windscheid avait copié Aristote. Il n'en est rien : l'illustre professeur, peu avant sa mort, nous a déclaré dans une lettre qu'il ignorait complètement l'existence de ce passage.

Citons maintenant Windscheid (5) : « Parfois le législateur « n'a pas la conception très nette de toutes les conséquences « de la règle qu'il introduit dans sa loi, la rédaction de la règle « ne comprenant pas tout ce qui en découle. Dans ce cas a lieu « l'interprétation supérieure dans laquelle l'interprète vient « en aide au législateur, en opposant à la volonté exprimée du « législateur sa volonté tacite. Ainsi cette interprétation, pourvu « qu'elle n'outrepasse point les limites permises, règle ce que « le législateur lui-même aurait réglé s'il eût pu fixer son at- « tention sur des détails qui lui ont forcément échappé au mo- « ment de la rédaction de la loi. »

(1) L. 32, D. 50, 17.
(2) L. 1 § 3, D., 1, 1.
(3) L. 4 § 1, D., 1, 5.
(4) Politique d'Aristote, 1. II. 3.
(5) *Lehrbuch der Pandekten*, § 22.

Digitized by Google

Voyons maintenant le passage d'Aristote : ὅταν οὖν λέγει ὁ νόμος...

« Quand la loi est rédigée d'une manière générale, et qu'un « cas spécial se présente, il est bon de corriger l'omission que « le législateur a commise en se servant d'une expression trop « compréhensive : c'est ce qne le législateur lui-même eût fait « s'il eût été présent au moment de l'interprétation. »

Autre théorie sur une question de droit très controversée encore aujourd'hui et qu'Aristote a fort bien élucidée. Il y a désaccord sur les différences qui existent entre la loi et le décret (ordonnance royale) et sur l'exacte définition de ces deux termes ; d'après l'opinion la plus répandue, la loi diffère du décret :

1° Pour la forme même, quant aux autorités dont ils émanent ;

2° Quant à la généralité des cas prévus, la loi se bornant à poser des règles générales tandis que le décret consacre des règles spéciales sur l'application de la loi. Aristote distingue très bien la loi et le décret dans la définition des mots attiques νόμος (loi) et ψήφισμα (décret plébiscite). Voici les termes mêmes d'Aristote : 'ὅτι περι ἐνίων ἀδύνατον θεσθαι νόμον, ὥστε ψηφίσματος δεῖ. Τοῦ γάρ ἀοριστου ἀόριστος καί ὁ κανὼν εστιν... μετακινεῖται καί τὸ ψήφισμα πρὸς τά πραγματα (1).

Toutes les relations juridiques ne sont pas réglées par la loi qui ne peut se perdre dans l'immensité du détail : c'est alors qu'apparaît l'utilité du décret. Dans un autre passage (2), très juridique et très philosophique, Aristote nous dit : « La loi a le même rapport avec les relations juridiques réglées par elle, que l'universalité avec l'unité, parce que les faits sont spéciaux tandis que la loi est générale ». D'après Hildebrand, au contraire (3), les Grecs n'ont jamais distingué la loi du règlement. Mais le passage précité d'Aristote prouve le contraire.

Même dans les plaidoiries grecques, qui se prononçaient devant de simples jurés tirés au sort dans toutes les classes libres de la société, les rhéteurs se livraient aux discussions les plus ardentes sur la philosophie du droit. Voyez comment

(1) Aristote : Morale à Nicomaque, livre V, X, 6.
(2) Aristote : Morale à Nicomaque, V, VII.
(3) *Geschischte der Rechts und Staats philosophie*, 1, § 6 *in fine*.

Digitized by Google

le rhéteur attique Lysias développe la base philosophique de la tentative (1) : il s'agissait d'une tentative de meurtre ; les meurtriers avaient bien frappé la victime, mais la victime n'était pas morte ; cette action est punissable, dit Lysias, car les meurtriers ont fait tout ce qui dépendait d'eux pour tuer. La théorie de la tentative avait donc à Athènes deux fondements :

1° L'existence d'une volonté coupable déclarée au monde extérieur.

2° Le commencement d'exécution du crime, et les lésions qui le caractérisent. Les théoriciens modernes n'ont pas trouvé mieux.

***

La philosophie du droit eut donc en Grèce une très grande influence, mais pour le droit privé, il paraît avoir été bien effacé et ne saurait supporter en aucun cas la comparaison avec la science romaine.

C'est avec raison que Cicéron dit (2) : *Incredibile est enim quam sit omne ius civile præter hoc nostrum inauditum atque ridiculum.* Comparez Rome et la Grèce : la Grèce est, dans les arts et la philosophie, l'éducatrice incontestée de Rome. Mais quand on passe à l'étude du droit privé, la situation est inverse. Autre différence, la philosophie du droit fleurit à la belle époque de la Grèce ; le droit privé romain, au contraire, trouve son apogée à une époque de servitude politique honteuse. Ces antinomies apparentes ont leur explication : la philosophie grecque, malgré sa perfection, n'était guère apte à faciliter le développement du droit privé ; le droit privé ne se développe que par la pratique, et la Grèce a dédaigné la pratique.

Pour elle la science du droit ne consiste pas dans l'interprétation des lois *positives*, qui ne sont qu'un droit fortuit, mais dans l'interprétation de l'idée du droit, ce qui est bien plus difficile et, en tout cas, ne pouvait aboutir à la situation où sont arrivés les Romains.

D'autre part, la liberté grecque, à bon droit si célèbre, ne

(1) Λυσίου Ἀπολογία προς Σίμωνα, V. VII.
(2) *De oratore*, I, 44.

Digitized by Google

se pouvait accommoder d'un formalisme tel que celui qu'ont supporté les Romains. Autre cause de l'échec des Grecs dans la science du droit privé : c'est qu'une certaine dose de formalisme est absolument nécessaire au droit privé, car il s'y mêle des principes exacts et conservateurs absolument indispensables à toute science logique.

Quand les solutions d'espèces n'émanent pas de règles générales d'après des déductions bien rigoureuses, une juste application des principes est impossible. C'est ce qu'avait bien compris Aristote lorsqu'il disait : Ἄνευ ὀρέξεως νοῦς ὁ νόμος ἐστί, *la loi est l'intelligence déliée de toute concupiscence.* Le mot νοῦς nous fait entendre que la nature de la loi est une force, ἄνευ ὀρέξεως, c'est-à-dire éloignée de toute intervention des passions humaines, ce qui est plus acceptable en théorie qu'en pratique.

***

J'ai dit qu'on a cherché souvent les motifs des différences qui existent entre le droit grec et le droit romain.

Le célèbre philologue allemand Wachsmuth (1), se demande pourquoi l'histoire de la littérature grecque nous présente si peu d'auteurs juridiques : la raison, d'après lui, consiste dans une particularité de conception de l'esprit attique. Chez les Romains règne un formalisme bien entendu, on rédige tout ce qui a rapport au droit; l'esprit systématique, au contraire, manque à Athènes : il y règne un grand mouvement dans les esprits, mais on ne sait pas lui donner une forme scientifique. De plus, il y a une grande différence entre les tribunaux créés par Solon et les tribunaux romains : à Rome, les *formules*, dont les patriciens avaient seuls le secret, eurent pour conséquence la stabilité des coutumes. Il y avait bien à Athènes une classe d'interprètes de la loi, pareille à celle des patriciens, des Ευμολίδας, mais leur interprétation était verbale. A Rome, la restriction de la connaissance du droit à un petit nombre d'initiés et sa rédaction écrite a créé une science spéciale, en faisant, pour ainsi dire, de l'étude du droit une spécialité technique. A Athènes, au contraire, la connaissance du droit était très répandue, puisqu'elle provenait des *Tables des lois*,

(1) *Hellenische Altertumskunde*, 2e édition, II, p. 168.

Digitized by Google

source ouverte à tout le monde. Ainsi les Athéniens ne s'occupaient-ils que de la recherche de la substance et du but final du droit; l'interprétation juridique, telle que nous l'entendons, leur paraissait vide de sens et sans intérêt. Au contraire, les Romains s'élevaient de la connaissance pratique des formules à l'intuition des idées juridiques les plus générales, évolution qui fut, du reste, le trait caractéristique de la République romaine. Voilà quel fut l'avantage de ce système qui consistait à faire de la connaissance des lois l'apanage d'une classe : la trahison même de Fabius, dévoilant les formules des *legis actiones* eut peu de conséquences : l'archaïsme et les mots mystérieux des formules les rendant inaccessibles au plus grand nombre. Il fallut toujours des jurisconsultes et la science du droit se constitua comme science technique et spéciale : ainsi naquit la doctrine des *cautiones*, source d'une foule de subtilités juridiques. A Athènes, au contraire, Solon n'exigea aucune formule : les rhéteurs, loin de suivre les méthodes qu'ont suivies plus tard les avocats romains, se limitaient à l'art oratoire : ils ne furent jamais des jurisconsultes, leurs œuvres ne sont pas des sources du droit. On peut en dire autant de certains grammairiens qui ont bien traité de matières juridiques, mais dont les œuvres ne sont que la reproduction de certains plaidoyers de rhéteurs, à moins qu'elles ne soient prises des œuvres d'Aristote.

Ce qui arriva en Allemagne, où la science du droit a pris naissance après l'introduction du droit romain dans l'empire allemand comme droit positif, ne s'est jamais produit en Grèce après la réduction en province romaine, parce que le droit romain n'a jamais eu en Grèce la force de droit positif et qu'il n'a jamais pu être que l'objet d'une étude scientifique.

La théorie de Wachsmuth, que nous venons de résumer, donne lieu à plusieurs objections des plus graves. Le savant allemand a bien raison de soutenir que ces phénomènes historiques ont leur origine dans l'esprit grec, mais il ne détermine pas bien la nature de cet esprit : il attribue au tempérament attique des qualités qui ne sauraient à elles seules donner une explication suffisante.

Quand Wachsmuth nous dit « *que l'absence d'esprit systématique est une des principales causes de ce phénomène* », il est

Digitized by Google

bien éloigné de la vérité : les Athéniens, en effet, ne manquaient ni d'esprit de système, ni d'esprit scientifique; qui oserait soutenir que le pays de Socrate, de Platon et d'Aristote, manquait d'esprit méthodique ? Et, d'ailleurs, l'esprit systématique tel que l'entendent les Allemands (*Systematik des Rechtes*), est absolument moderne et certainement inconnu des Romains. Les autres arguments donnés par Wachsmuth ne sont guère plus convaincants : dire qu'à Athènes la connaisance du droit était très répandue, n'est pas complètement exact, les lois de Solon, n'étaient, en effet, rien moins que claires, et Aristote (1), autorité sans égale, en pareille matière, a émis l'opinion que les lois de Solon étaient obscures à dessein, pour que les tribunaux pussent juger d'une façon très large, non seulement au criminel, mais encore au civil.

D'ailleurs, la langue législative de Solon était archaïque et presque incompréhensible. On peut citer comme exemple la loi suivante : « ὅσαι δέ πεφασμένως πωλοῦνται, καὶ οἰκῆος καὶ θλαβυς τὴν δοὺλην εἶναι ὀφειλειν (2) ». Ce texte était inintelligible pour le peuple à l'époque de Lysias (458-378 avant J.-C.). Lysias se voit obligé de traduire πεφασμένως par φανερῶς (ostensiblement), πωλοῦνται par βαδίζουσι (ils marchent), οἰκῆος par θεράποντος (serviteur).

Bref, la langue de Solon était une énigme pour les Athéniens de l'époque classique : aussi rencontre-t-on souvent, dans les plaidoyers des rhéteurs, l'interprétation purement verbale. En voici un exemple : l'adversaire de Théomneste (3), accusé de diffamation, soutient qu'il n'a pas insulté Théomneste : en effet, la loi ne considère comme diffamatoire que le mot ἀνδροφόνον (homicide), et l'accusé a seulement dit que Théomneste a tué son père (ἀπέκτεινε), il n'était donc pas punissable.

Gierke (4) croit que la cause du problème qui nous occupe provient de la conception unilatérale du droit, ne visant que le droit objectif. Le droit subjectif était une idée inconnue du monde grec, la volonté individuelle n'ayant pas d'existenee

(1) Ἀριστοτέλους πολιτεία Ἀθηναίων. Ed. Renyon, § 9.

(2) Λυσίου κατά θεομνηστόυ ὁρῶτος.

(3) Λυσίου κατά θεομνήστου δεύτερος ἐν προοιμίῳ.

(4) *Op. cit.* tom. III, § 3... Ein selbständiges privatrecht gab es nicht : *un droit privé independant n'a point existé.*

Digitized by Google

propre, et l'individu étant sous la dépendance absolue de l'Etat : les relations de droit privé ne sont, en Grèce, que la conséquence immédiate de l'existence de la société politique : les droits que l'individu pouvait posséder, il ne les possédait que comme fraction de l'universalité des citoyens. En conséquence, comme la civilisation grecque n'a point reconnu les droits subjectifs et les droits acquis, on n'y rencontre aucune distinction entre le droit et la morale (1).

La théorie de Gierke, que nous venons d'exposer, paraît d'abord assez séduisante : elle a, en effet, à son point de départ, une cause générale et fondamentale. Toutefois, elle ne se trouve pas complètement d'accord avec la vérité : les raisons données par Gierke ne suffisent pas pour faire comprendre l'avortement des théories de droit privé en Grèce. Le droit privé de Rome avait d'ailleurs, avec le temps, mis beaucoup d'entraves à la liberté des particuliers : citons en passant la restriction de la liberté testamentaire et tant d'autres. La liberté absolue est plutôt un des défauts qu'une des qualités du droit romain, ainsi dans la théorie de la propriété, le point le plus brillant du droit privé romain, les jurisconsultes se sont bien gardés d'aborder les questions qu'on appelle aujourd'hui *sociales*, car une intervention de l'Etat eût apporté une entrave à la liberté des particuliers.

Dans le monde grec, au demeurant, on reconnaissait parfaitement l'existence des droits subjectifs et la philosophie hellénique faisait la distinction du *subjectif* et de l'*objectif*. Aristote, lui-même, en expliquant la fondation de la République, traite des droits subjectifs : « La République dit-il est « une alliance qui ne diffère des autres alliances que par sa « situation, parce que dans la République les alliés demeu- « rent dans le même lieu, tandis que dans les autres alliances « ils demeurent dans les lieux éloignés les uns des autres ; « le traité d'alliance, dans une République, c'est la loi qui « garantit aux citoyens leurs droits réciproques » (2).

Dans cette argumentation, Aristote semble faire découler le droit subjectif de l'objectif, théorie admise en général par la science moderne. Le célèbre professeur allemand, Hilde-

(1) Cpr. Stahl, *Philosophie des Rechtes*, 3e éd. p. 48.
(2) Aristote, *Politique*, T. V, 11.

Digitized by Google

brand, qui est le guide de Gierke à travers la philosophie grecque, soutient que, d'après Aristote, la justice subjective et la justice objective sont des idées parallèles, dont aucune n'est préexistante à l'autre. Mais le passage précité d'Aristote montre bien que telle n'était pas la théorie du philosophe grec.

La littérature juridique de la Grèce moderne, compte une dissertation sur notre question, publiée par le professeur Saripolos, dans une Revue (1), sous la rubrique : « Pourquoi la Grèce ancienne n'a pas eu des jurisconsultes ». Malheureusement cette étude, la seule qui, sur notre matière, soit écrite en langue grecque, ne donne que des solutions peu fondées. D'après Saripolos, il y aurait une double cause à la stérilité de l'antique Grèce : le *manque d'unité de la nation grecque*, et les *orateurs*. Les Grecs les plus illustres se tournaient vers la vie publique et dédaignaient la vie privée : les affaires se trouvaient donc livrées à l'élément le plus faible de la nation.

Comme conséquence de la division géographique du pays, et du manque d'unité nationale, les cités grecques demeurèrent toujours petites et pauvres, avec des relations juridiques des plus restreintes. Ces arguments ne sont que spécieux : la République d'Athènes, après les guerres médiques, avait un territoire assez vaste et des relations commerciales très suivies avec tous les rivages de la Méditerranée et du Pont-Euxin. D'ailleurs, les grands États grecs d'Egypte, de Syrie, de Macédoine fondés après la mort d'Alexandre avaient un territoire bien assez étendu, et, pourtant, on ne trouve pas là non plus de science juridique. D'ailleurs, la superficie des États ne fait rien au développement des arts ou des sciences : à Rome, cité au territoire si vaste et si opulente par elle-même, les arts ne firent aucun progrès : comparez la petite ville béotienne de Tanagra à la grande cité romaine, et vous verrez de quel côté étaient les artistes. Ce n'est donc ni l'opulence ni l'étendue de la Grèce qui ont contribué aux progrès des beaux-arts : ce n'est pas le manque de relations juridiques qui a entravé le développement de la science du droit. Pour la seconde raison donnée par Saripolos, elle n'est pas plus convaincante que la première. L'honneur et la gloire, qui accompagniaient

(1) Σόλων, ἔτος Δφυλλάδιον Δ. 3 περί τῶν αἰτίων διά ἡ Ἑλλάς δέν παρήγαγε νομοδιδασκάλους. Ce travail a été publié en français dans les *Comptes-Rendus de l'Académie des Sciences morales et politiques* : 1871, t. 96, p. 121.

Digitized by Google

la carrière politique du rhéteur athénien étaient loin d'entraver le développement du droit privé. Les rhéteurs attiques les plus célèbres, y compris Démosthène lui-même, n'avaient-ils pas écrit une foule de plaidoyers d'affaires? A Rome même, les jurisconsultes les plus renommés dans la pratique du droit civil, n'ont-ils pas été investis des charges les plus considérables de l'État romain ? Papinien, Ulpien, Paul n'ont-ils pas été *præfecti prætorio*, c'est-à-dire revêtus d'une dignité qui correspond à celle du premier ministre d'aujourd'hui ? Cependant les devoirs de la vie politique et les soucis de la direction des affaires d'un empire aussi vaste que l'empire romain, n'ont point détourné du droit privé l'attention de ces hommes illustres.

Ici se place une remarque : Dans la littérature juridique française aucun écrivain, du moins à notre connaissance, ne s'est occupé de notre question.

***

A nous maintenant d'exposer notre opinion. Voici, à notre avis, la cause pour laquelle le droit privé ne put se développer en Grèce : il faut la chercher dans une conception tout à fait particulière à l'esprit grec, la distinction entre l'idée du droit et l'idée de la loi ; le droit a une existence naturelle et éternelle, tandis que la loi n'existant que positivement par l'intermédiaire de la législation n'a de raison d'être qu'en tant qu'elle est conforme au droit. C'est pourquoi le Grec n'a pas pour la loi la vénération du Romain. Aucune bouche hellénique n'aurait prononcé l'adage latin : « *Dura lex sed lex* » ; au contraire, le grand poète Sophocle peint très bien la conception du droit de ses concitoyens quand il dit, dans *Antigone*, que la loi publiée par le roi Créon, qui avait alors le pouvoir législatif, n'a pas de force obligatoire pour les citoyens parce qu'elle n'est pas conforme au droit éternel qu'ont consacré les dieux. Le Grec établit la comparaison entre lui et le droit éternel (ἄφθιτον δίκαιον) et il ne respecte la loi qu'en tant qu'elle est en harmonie avec le droit éternel; si elle ne se trouve pas en concordance avec ce droit, elle est dénuée de force obligatoire pour le citoyen grec, et le juge grec n'est pas tenu de l'appliquer. En conséquence, les efforts de chaque

Digitized by Google

partie devant les tribunaux ne tendaient en Grèce qu'à prouver que la partie avait pour elle le droit éternel, ce n'était qu'à titre subsidiaire qu'on invoquait le texte des lois positives. Il était donc impossible que le système de stricte et rigoureuse interprétation des lois qui est la conséquence nécessaire du respect dû à la lettre du texte, put naître en Grèce. C'était, en même temps, la condamnation d'une science purement théorique du droit privé.

On rencontre, en Grèce, cette conception du droit, non seulement chez le peuple, mais aussi chez les philosophes, qui ne s'occupant que du droit naturel et éternel, dédaignaient les lois positives qu'ils n'examinaient que dans leurs rapports avec le droit. Pour les philosophes, la loi n'a de force obligatoire que si elle est reconnue par la conscience humaine : elle se confond alors, pour ainsi dire, avec le droit naturel. Aristote dit lui-même : « La loi n'a aucune force impérative quand elle n'est pas conforme à la coutume... en conséquence, la modification des lois en vigueur, par l'introduction de textes nouveaux ne laisse pas d'affaiblir la force de la loi elle-même, car elle n'a pas eu le temps de se transformer *en coutume* » (1).

Dans un autre passage, Aristote traite de la loi d'après laquelle la majorité (les pauvres) peut se faire distribuer les biens de la minorité (les riches). Il dit à ce propos : « Il est évident que cette loi (sur la distribution des biens) ne fait pas partie du droit » (2).

Tous les philosophes prennent, comme base de leurs études, le droit naturel qui forme la pierre de touche des lois positives.

Il est vrai que la doctrine qui admettait l'existence du droit naturel (φύσει) a trouvé de nombreux contradicteurs, qui prétendaient que l'existence du droit es tpositive (θέσει) ; les discussions qui en résultèrent firent de cette question un des points les plus controversés de l'ancienne philosophie du droit ; cependant, après une lutte aussi longue qu'acharnée, la victoire finit par demeurer à la doctrine qui admet l'existence du droit naturel.

Archelaüs, le maître du grand Socrate, presque un spécia-

(1) *Politique*, Livre II, V, 14.
(2) *Politique*, livre III, VI, 2.

Digitized by Google

liste dans la philosophie du droit, peut être regardé comme le chef de cette secte de philosophes, d'après lesquels il n'y aurait pas d'autre droit que le droit positif.

D'après lui, « l'idée du droit, aussi bien que l'idée du beau, n'existe pas dans la nature, mais elle est la suite d'une convention entre les hommes » (1).

Le chef de la philosophie sceptique, Pyrrhon, professait une opinion à peu près analogue : il enseignait qu' « il n'y a véritablement rien ni de beau ni de laid, rien de juste ni d'injuste ; mais les hommes sont guidés dans leurs actions par une règle positive qu'on nomme loi et par la coutume » (2).

« Certains peuples, ajoute-t-il, considèrent comme juste la même action que d'autres considèrent comme injuste. Ainsi, les Perses ne regardaient pas comme incestueux le mariage d'un père avec sa fille : au contraire, les Grecs tenaient ce commerce comme sacrilège ». La question discutée dans ce passage de Diogène Laerce est une question fondamentale de la philosophie du droit, encore brûlante aujourd'hui, qui se pose toujours mais sans jamais trouver une solution satisfaisante (3). L'école cyrénaïque, diamétralement opposée à l'école sceptique, reconnaissait le principe de l'existence du droit positif.

« Il n'y a pas de droit naturel, disait son chef, Aristippe de Cyrène, le droit provient à la fois de la loi et de la coutume ; mais l'homme sage ne fera rien d'injuste parce que l'injustice est punie » (4).

Dans les rangs des défenseurs de la doctrine contraire, de celle du droit naturel, on trouve les plus grands philosophes de la Grèce (5).

Aristote a développé et défendu cette doctrine par des arguments inattaquables : « Le droit de chaque Etat, dit-il, se di-
« vise en droit naturel et en droit positif. On appelle droit na-
« turel le droit qui a partout la même force obligatoire qui lui
« est innée, car elle ne s'appuie pas sur le pouvoir législatif de
« l'Etat ; le droit positif est le droit créé par le pouvoir légis-

(1) Diogène Laërce : *Archelaüs*, 16, III.
(2) Diogène Laërce : *Pyrrhon*, 6, III.
(3) Voyez Holtendorff, *Rechtsencyclopädie*, 4e édition de 1882, p. 4.
(4) Diogène Laërce : *Aristippe*, 93, VIII.
(5) Voy. Aristote, *Morale à Nicomaque*, livre I, III, 2.

Digitized by Google

« latif, qui n'existe pas lui-même, qui au moment de son « élaboration, peut être formulé de telle ou telle manière, « mais qu'on ne peut plus modifier une fois qu'il est passé en « texte de loi ».

« Ainsi, il est parfaitement indifférent que le législateur or- « donne le sacrifice aux dieux d'une chèvre ou d'un mouton ; « mais une fois que la loi a déclaré que c'est une chèvre qui « sera sacrifiée, il n'est plus permis de sacrifier un mouton. Les « lois spéciales appartiennent aussi au droit positif. Je citerai « comme exemple la loi qui prescrit des sacrifices en l'honneur « de Brasidas et les dispositions contenues dans les plébisci- « tes. Il y a des personnes qui pensent que tout droit est un « droit positif ; ces personnes raisonnent ainsi : les objets qui « existent dans la nature produisent partout les mêmes effets ; « ainsi, par exemple, le feu brûle aussi bien à Athènes qu'en « Perse, mais, pour le droit, nous le voyons varier ; par consé- « quent le droit n'existe pas dans la nature. Cette argumenta- « tion n'est rien moins qu'irréfutable ; en effet, la variété « dans le droit, quoi qu'elle existe parfois, n'est cependant pas « nécessaire.

« J'ajoute que les dieux, qui eux-mêmes existent en nature, « ne sauraient varier ; chez les hommes toutes les choses sont « variables, cependant les unes existent *in naturâ*, tandis que « les autres existent *in positione*. Il se passe dans les droits *in* « *positione* ce qui se produit dans les poids ; les poids ont une « pesanteur régulière, et cependant dans les échanges, les pe- « seurs changent le poids régulier d'après leur intérêt ; si c'est « un vendeur qui pèse, alors il les allège, si c'est un acheteur, « il les alourdit au contraire. Ainsi le droit naturel est un, « aussi bien que la meilleure constitution est une ; mais la lé- « gislation transforme le droit naturel en le changeant en droit « positif et cette transformation suit toujours celle de la cons- « titution » (1).

Platon se prononce aussi pour cette doctrine dans plusieurs passages de ses œuvres.

Les Stoïciens professent de même, que l'idée du droit est innée chez l'homme, qui n'a pas besoin de l'acquérir par l'ex-

(1) Aristote, *Morale à Nicomaque*, livre V, VII.

Digitized by Google

périence, tandis que, par exemple, l'idée de la distance est acquise par l'expérience seulement (1).

Remarquons cependant que ce n'est pas seulement chez les philosophes que la doctrine du droit naturel a trouvé des partisans ; elle en a trouvé aussi chez le peuple, et les discussions que nous venons de rappeler n'ont pas eu d'influence sur le développement du droit.

Cette distinction établie entre les mots νόμιμον, δίκαιον, se rencontre partout en Grèce, dans les légendes populaires autant que dans la vie quotidienne, dans les discours des rhéteurs aussi bien que dans la philosophie.

Déjà à l'époque d'Homère, on peut retrouver la distinction entre θέμις (le droit naturel) et δίκη (le droit positif). Δίκη et δικαιον ne sont probablement pas autre chose que le mot sanscrit « *dic* » qui signifie « montrer ».

De la même racine dérivent aussi les mots latins *index*, *vindex*, *judicium*, *judex*. Dans sa première acceptation le mot δίκη tend à exprimer la marche et la direction de la procédure, d'où le mot à pris la seconde acception, celle de droit protégé par les tribunaux. Le mot δίκαιον signifie les règles de la justice appliquées par le tribunal (2).

Aristote fait venir le mot δικαιον de διχα comme si le droit tenait le milieu entre le juste et l'injuste (3). On doit voir dans cette affirmation d'Aristote, moins une théorie sérieuse qu'un simple jeu de mots.

Le mot θέμις dérive du sanscrit *Dhama* (de dhami, mettre), qui signifie en sanscrit l'*ordre légal* imposé par les dieux aux hommes. Ce qui rend plus probable cette étymologie, c'est que Dhama est dans la mythologie hindoue la fille de Varumna (dieu du ciel), comme dans le monde légendaire grec θέμις est la fille d'Οὐρανός (dieu du ciel) et de γαῖα (la terre) (4). Dans les temps les plus reculés de l'histoire grecque, le droit était un droit sacré, mais déjà, à l'époque d'Homère, il avait déposé en partie son caractère religieux pour se diviser en deux branches, le droit divin et le droit humain. Le droit divin, appelé à cette époque θέμις est l'ordre légal imposé par

(1) Voy. Diogène Laërce, *Zénon*, XXVI, 53.
(2) Conf., *Leist*, *Grecoitalische*, *Rechtsgeschichte*, p. 510.
(3) Aristote, *Morale à Nicomaque*, V, 4.
(4) Cf. Vaniçek, *Griechischlateinisches etymologisches Wörterbuch*, p. 377.

Digitized by Google

les dieux aux hommes, le droit humain appelé δίκη ou ἀγορά, c'est le droit mis en vigueur par le pouvoir législatif. Ainsi Homère, dans l'Odyssée, à propos du Cyclope, fait-il la distinction entre δίκη et θέμις. « C'est, dit-il, un homme sauvage qui ne connaît bien ni le droit divin, ni le droit humain » (1).

A l'époque homérique on ne rencontre point la distinction entre δίκαιον (le droit) et νόμος (la loi), parce que les mots νόμος et νόμιμα, qui se trouvent dans Homère, ne signifient pas la loi. Dans les œuvres d'Homère, on rencontre seulement νόμοι ὠδῆς, ce qui signifie les règles du chant, et dans les œuvres d'Hésiode, οὗτος δέ πεσίων πέκγεαι νόμος ; dans Hésiode, le mot loi (νόμος) signifie le fonctionnement régulier des forces productives de la terre.

C'est à l'époque qui suivit celle d'Homère que la distinction entre les mots νόμιμον et δίκαιον se présente pour la première fois : cette distinction se retrouve dans toutes les œuvres philosophiques d'Aristote, qui y fait souvent allusion. C'est ainsi qu'Aristote nous dit que: « si le juge a rendu un mauvais ju-« gement par ignorance, il ne commet pas une injustice d'après « le droit légal et son jugement n'est pas injuste ; mais il res-« semble à une injustice, parce que il y a nne grande diffé-« rence entre le droit légal et le droit » (2). Dans un autre pas-« sage, le philosophe de Stagire s'exprime ainsi : « L'équité « fait partie du droit, elle ne fait pas partie de la loi (droit lé-« gal), mais elle sert à corriger ce droit légal » (3).

Dans les plaidoyers des rhéteurs athéniens, on rencontre à chaque pas la *loi* et le *droit*, pris dans des acceptions opposées. Il nous suffira de mentionner ici quelques-uns des nombreux passages, tirés pour la plupart d'un seul rhéteur, Ισαιοσ, juriste très versé dans les procès de successions : « Ils (les « plaideurs) cherchent à vous persuader de rendre un jugement « contraire aux lois, au droit et à la volonté du défunt » (4). Plus loin, Ἰσαῖος nous cite : « des testaments contraires à la loi et « au droit ». Et, dans un troisième passage, nous trouvons la phrase : « Il paraît soutenir une opinion contraire à la loi et au droit ». Citons encore les passages du même rhéteur :

(1) Homère, *Odyssée :* Chant Ier, 215.
(2) Aristote, *Morale à Nicomaque*, livre V, IX, 12.
(3) Aristote, *Morale à Nicomaque*, livre V, X, 3.
(4) Ισαίου περί Κλεωνύμου αλαρου § 25.

Digitized by Google

« Il est très difficile de soutenir une cause quand son adver-
« saire a pour lui la loi et le droit ».

—... « D'où il s'ensuit que votre jugement ne sera conforme ni aux lois ni au droit ».

Dans le commentaire du discours d'Isée περιοσ Κίρρανοσ Κύρου, l'ancien commentateur fait la remarque suivante: Le sentiment du droit milite en faveur de la cause soutenue par le rhéteur ; la lettre de la loi est contre elle. On trouve aussi dans le même sens un passage d'Antiphonte : « Je ne demande aux juges que de juger la présente cause conformément aux lois ; quant au droit, je ne crains point de soumettre ma cause à un examen répété » (1).

Leist (2) pense que ces passages prouvent que les lois et le droit sont des mots équivalents, le droit signifiant l'ensemble des règles contenues dans les lois. Mais cette opinion de Leist, qui complète sa théorie d'après laquelle l'idée que le droit a plus de puissance que le droit θέσει a disparu chez le peuple athénien depuis l'époque où tout le droit a enveloppé la forme de la loi, est bien éloignée de la vérité. Les passages déjà cités démontrent d'une manière éclatante que l'idée du droit et l'idée de la loi se trouvent diamétralement opposées ; toutes les deux, dans un sens plus général, représentent les règles concernant le maintien de l'ordre public, mais par le mot *droit*, on relève le point de vue naturel de l'ordre public, tandis que par le mot *loi* on met plus en évidence le point de vue positif. Goldschmidt adopte aussi cette opinion en écrivant :
« La conception nationale primitive du monde grec était que
« la coutume non écrite est supérieure à la lettre écrite de la
« loi. Il est vrai que l'idée de la supériorité du droit θέσει sur
« le droit φύσει a fait des progrès dans les temps prospères de
« la République athénienne, mais elle n'a jamais pu chasser
« complètement l'idée primitive de la supériorité du droit φύσει
« sur le droit θέσει (3).
I, § 5, not. 18, édit. III).

***

La conception toute particulière du droit en Grèce, sous le

(1) Antiphonte, περι του Ἡρώδου φόνου, édit. Reike, p. 350.
(2) *Greco italische Rechtsgeschichte*, § 72, p. 560.
(3) Goldschmidt, *Handbuch des Handelsrechts*, I, § 5, not. 18, édit. III.

Digitized by Google

double point de vue du droit naturel et du droit positif, et l'idée généralement admise de la supériorité du premier sur le second nous montrent donc pourquoi la science du droit privé n'a pu se développer en Grèce ; les Grecs ont toujours dédaigné la *lettre de la loi* pour s'en tenir à son esprit. Le respect des Romains pour la lettre et pour la forme matérielle ; leur absence de scrupules à violer son esprit n'a jamais eu aucun succès sur la terre hellénique.

C'est ce qui explique le nombre extrêmement considérable des passages de jurisconsultes romains, qui nous rapportent que des questions très délicates reçurent des solutions contraires à l'esprit de la loi mais conformes à sa lettre, et, pour ne pas s'éloigner de la lettre de la loi, des Romains ne dédaignaient pas d'avoir recours à des subtilités qu'on pourrait qualifier d'absurdes. Les Grecs regardaient comme ayant criminellement abusé de la parole : non seulement les chicaneurs de profession, mais aussi ceux qui opposaient l'interprétation de la lettre de la loi au droit naturel et à l'équité, et ils faisaient tous leurs efforts pour que la première l'emportât sur les seconds. La mauvaise réputation des sophistes (σοφισταί), à Athènes (et les sophistes n'étaient autre chose que les maîtres de la rhétorique judiciaire), n'est pas exclusivement due à la haine du peuple contre leurs chicanes, mais surtout à leurs efforts pour faire violence au droit naturel par la rigoureuse interprétation de la loi. Ce qu'on disait à Sparte : « il faut laisser dormir les lois » ne fut jamais admis à Rome. Ce n'est pas que les Romains n'aient pas été maintes fois obligés de suspendre l'exécution des lois, mais on recourut alors à quantité de détours et à des interprétations très subtiles des textes qu'on tournait ; on n'avait pas peur de violer la loi, mais on désirait paraître obéir à sa lettre. Plusieurs fois les Romains violèrent les traités conclus, mais pas une fois ils n'avouèrent que cette violation avait été nécessitée par les intérêts supérieurs de la République ; ils s'appuyèrent toujours sur une interprétation subtile de la convention ; c'est ainsi qu'on livrait aux ennemis le général négociateur, en prétextant qu'il avait traité sans l'autorisation de Rome. Ne pas rompre avec la tradition, lier le passé au présent en faisant violence aux lois, le cas échéant, par la voie de l'interprétation, voilà les

Digitized by Google

procédés habituels des juristes romains ; les Grecs, loin de là, n'ont cure de la tradition : ils cherchent au contraire à rapprocher le présent de leur idéal de perfection, toujours avides de nouveaux progrès, absolument indifférents à une rupture complète avec le passé ; ainsi, pour eux, le présent n'apparaît pas comme une évolution nécessaire du passé, mais comme indépendant de tout précédent, n'ayant droit d'exister que dans la mesure où il tend à atteindre la perfection, idée bien flottante et bien vague ; c'est à cause de ce système que la solidité et la permanence des institutions ne se rencontrent pas dans la Grèce ancienne.

Goldschmidt, dans sa précieuse *Histoire du droit commercial* (1) paraît partager la même opinion : « Le revers de la « prépondérance de la conception intérieure du droit, dit-il, « c'est l'absence d'une éducation juridique spéciale et d'un « personnel juridique, qui puisse se comparer aux juristes « romains pour la force intellectuelle et la dignité morale ».

En résumé, nous remarquons que l'étude philosophique des principes généraux et la mise en vigueur par le pouvoir législatif des règles qui correspondent de la façon la plus idéale à la nature des relations à régler sont les points lumineux du droit privé grec ; ce droit privé se montre ici, sinon supérieur, du moins égal au droit romain ; son côté faible, c'est la formation technique du droit privé par l'analyse des éléments des relations juridiques, c'est aussi la création des institutions juridiques fondées sur ces éléments.

En comparant la méthode de l'application du droit dans le monde grec, dans le monde romain et dans les temps modernes, on reconnaît que les juristes modernes posent des principes généraux, d'où ils tirent les conséquences pour juger chaque espèce particulière ; les Romains ne possédant aucune aptitude pour formuler des principes généraux, devaient se borner à l'analyse des éléments de chaque espèce, en s'efforçant, avec une minutieuse attention, de soumettre ces éléments aux termes mêmes de la loi ; leur but principal était la stricte application de la loi, l'équité et les pensées utilitaires n'y prenaient qu'une place secondaire, qu'il n'était pas permis d'examiner dans un procès, sans l'ordre exprès du préteur

(1) *Loc. cit.*

Digitized by Google

(judicia ex bona fide) ; aussi le droit romain éveille-t-il l'idée exprimée par Leibnitz : « C'est un calcul fait avec des idées au lieu de nombres ». Les Grecs, au contraire, fondaient leurs solutions juridiques sur leur sentiment général de la justice en cherchant par l'examen et l'appréciation de l'affaire toute entière une solution équitable.

GEORGES DIOBOUNIOTIS
Professeur agrégé à l'Université d'Athènes,
Juge au Tribunal civil.

DIOBOUNIOTIS (Georges), né en 1866, à Mesolongui, professeur-agrégé à la Faculté de droit d'Athènes, juge au tribunal de première instance.

Principales publications : Ἡ ἀνάκλησις τῶν πράξεων τοῦ πτωχεύσαντος (Nullités des actes du failli). — Ἡ ἐκτέλεσις ὑπέρ και κατὰ τῶν διαδόχων (Exécution d'un jugement pour et contre les successeurs). — Der Gerichtsstand der Ausländer nach der griechischen civil processordnung (publié en Allemagne). — Die Rechtsverfolgung im internationalem Verkehre — Griechenland (publié en Allemagne avec la collaboration de mon éminent collègue M. Georges von Streit, avocat à Athènes).

Collaborations : θέμις (Themis) Revue de Droit Grecque, paraissant à Athènes. — πνύξ (Pnyx), Revue de Droit grecque paraissant à Patras ; — Ἐφημερὶς τῆς Νομογίας (Journal de jurisprudence paraissant à Athènes) ; *Journal du droit international privé et de la jurisprudence comparée*, publié par Clunet ; — *Rivista de los Tribunales*, paraissant à Madrid ; — *Zeitschrift für internationales privatrecht*, publiée par Böhm.

(LA RÉDACTION).

Digitized by Google

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE

1894 ET 1895

DEUXIÈME PARTIE. — ÉTRANGER (1)

SOMMAIRE. — 1. Angleterre. — 2. Belgique. — 3. Pays-Bas. — 4. Danemark. — 5. Norvège. — 6. Suède.

1° **Angleterre**. — I. CONSTITUTION. — *Chambre des Lords*. — Il est également impossible de ne pas parler de la Chambre des Lords et d'en parler longuement. Car si la difficulté soulevée par le *home rule* a présenté une réelle importance, d'un autre côté il a été plus couramment question de vaincre la résistance des Lords que de réformer l'organisation de leur Chambre, et enfin les élections générales ont résolu pacifiquement le conflit au profit de la Chambre Haute.

Je me bornerai donc à rappeler que le *Home rule bill* présenté par M. Gladstone et voté par les Communes, avait été rejeté à la Chambre des Lords, le 8 septembre 1893, par 419 voix contre 41; que le parti libéral prit occasion de ce vote pour ouvrir contre la Chambre Haute une violente campagne (2), au cours de laquelle l'attitude des Lords trouva d'ardents défenseurs; que, pendant l'année 1894, la majorité ministérielle, dont la direction avait passé des mains de M. Gladstone à celles de Lord Rosebery, donna des signes non équivoques de lassitude et même de décomposition; que le 21 juin 1895, un incident inattendu et de minime importance entraîna la retraite du cabinet libéral; que le cabinet Salisbury obtint le 8 juillet la dissolution du Parlement; enfin que les élections générales donnèrent aux adversaires coalisés du *home rule* une énorme majorité.

L'événement est de nature purement politique et ne m'appartient pas. Du côté constitutionnel, il comporte pourtant un enseignement qui a sa valeur. La Chambre des Lords, une fois de plus, a vu discuter ses titres, critiquer son organisation, dénoncer ses principes aristocratiques. Une fois de plus, elle a triomphé, non seulement en ceci que le *Home rule bill* a échoué, mais surtout en ceci que le suffrage quasi universel de l'Angleterre lui a donné raison en écartant les partisans du *Home rule* et en leur

(1) V. la première partie, consacrée à la France, dans cette *Revue*, n° de septembre-octobre 1896, p. 292 et suiv.

(2) Discours de lord Rosebery, les 27 octobre et 12 décembre 1894, 18 janvier 1895. Les Communes votèrent par surprise, le 25 mai 1894, un amendement à l'adresse, proposé par M. Labouchère et demandant la suppression du droit que possède la Chambre des Lords de repousser et de modifier les bills votés par l'autre Chambre. Le ministère obtint la rétractation de ce vote. Les Communes repoussèrent, le 18 janvier 1895, un amendement à l'adresse proposée par M. Chamberlain, invitant le Gouvernement à présenter un projet de réforme de la Chambre Haute.

Digitized by Google

préférant les unionistes. Elle a sauvegardé ses droits en les exerçant judicieusement, en donnant satisfaction à l'opinion publique, plus exactement que ne faisaient les Communes. Elle a démontré, plus sûrement que par des discours, la nécessité d'une Chambre Haute, la nécessité que cette Chambre Haute soit sensiblement différente de la Chambre Basse, la nécessité enfin que la Chambre Haute ait des droits intangibles.

Cette démonstration, faite avec modération et pour un sujet grave, a été ratifiée par le peuple anglais. La leçon est d'autant plus sérieuse, que la Chambre des Lords ne sort pas elle-même du peuple par voie d'élection. C'est pourtant cette Chambre qui a fait triompher les vœux de la nation contre les entreprises de la Chambre populaire et élective.

Le nouveau cabinet. — La constitution du cabinet qui a succédé à Lord Rosebery et à ses collaborateurs peut être considérée comme un véritable événement constitutionnel.

Elle révèle et accentue un groupement nouveau des partis, la division du parti libéral et le rattachement aux conservateurs d'une fraction importante de ce parti. Elle déroge à la coutume sur laquelle repose le parlementarisme anglais.

Il n'y a pas lieu de rappeler les causes qui ont provoqué la chute de Lord Rosebery. Mais il est indispensable de relater le grand banquet offert par les conservateurs aux chefs du parti libéral-unioniste, leur allié contre le ministère, le duc de Devonshire et M. Chamberlain.

Répondant aux toasts, le duc de Devonshire fit remarquer que la circonstance actuelle était la première où des libéraux assistaient à une union conservatrice. Ce fait, dit-il, ne fait pas disparaître les divergences d'opinions entre conservateurs et libéraux ; mais l'alliance unioniste s'est constituée pour que l'ensemble du gouvernement impérial et la suprématie du Parlement soient toujours respectés, en un mot pour faire échec au *Home rule* irlandais.

Or, celui-ci est vaincu ; cependant si l'alliance venait à se dissoudre, il serait possible qu'il ressuscitât.

C'est pourquoi, évitant tout ce qui divise, les unionistes doivent rester alliés ; le conservatisme, le libéralisme et le radicalisme doivent se confondre dans l'unionisme. Et lorsque le jour viendra de constituer un nouveau gouvernement, les devoirs et les responsabilités auront sans doute à se partager entre les diverses fractions du parti unioniste.

Cette doctrine reçut aussitôt application. Le 21 juin, le cabinet Rosebery est battu dans la personne du secrétaire d'Etat de la guerre ; le 23, il démissionne ; le 25, lord Salisbury constitue une administration dans laquelle figurent plusieurs membres du parti libéral et même du parti radical : le duc de Devonshire, M. J. Chamberlain, notamment.

Le peuple anglais, consulté presque aussitôt par la voie de la dissolution, paraît avoir approuvé la combinaison, car il a donné aux unionistes une majorité considérable.

Tel a été sur le pays, le Parlement et le ministère, l'effet produit par le *Home rule*. Il est grave, et on peut se demander si l'Angleterre n'entre pas dans une ère nouvelle, si le majestueux parlementarisme qu'elle pratiquait

Digitized by Google

ne change pas de figure, si une crise dans les institutions n'est pas en perspective. L'alliance unioniste, à bien voir, n'est qu'une *concentration* : les alliés ne renoncent pas à leurs opinions ; bien au contraire, ils les affirment de nouveau , mais, à leurs yeux, un danger imminent menace la Grande-Bretagne ; ils s'unissent pour le conjurer et rien que pour cela. Sans doute, la lutte sera longue et difficile ; elle ne sera close que le jour où le *Home rule* sera définitivement découragé, et ce jour-là est loin encore. Mais on ne peut s'empêcher de se demander ce qu'il adviendra après la victoire complète qu'espèrent sans doute les alliés. Les libéraux-unionistes retourneront-ils au parti libéral ? Et celui-ci accueillera-t-il les transfuges ? S'il les accueille, ne subsistera-t-il aucune trace de la scission, aucune rancune de la bataille ? Que deviendra le parti libéral ? Que deviendra le régime parlementaire privé d'un élément essentiel ? Et dans quel sens s'orientera désormais l'évolution constitutionnelle de l'Angleterre ?

N'étendons pas aussi loin nos prévisions. Le gouvernement mixte constitué, le 25 juin 1895, a déjà près de deux ans d'existence, et aucun nuage n'a encore altéré la pure atmosphère dans laquelle il est éclos. Deux ans, c'est plus, sans doute, que ne lui accordaient ses adversaires. Le délai n'est peut-être pas suffisant pour garantir une harmonie indestructible. Ces années, si elles ont été troublées pour le Royaume-Uni, ont été heureuses pour le cabinet.

Elle ont été remplies d'abord par la dissolution, par le succès énorme des unionistes devant les électeurs, événement joyeux dont le charme ira s'évaporant ; ensuite par de graves incidents extérieurs qui ont exalté le patriotisme de tous les Anglais, désarmé les critiques, facilité grandement la tâche du gouvernement. Il faudra pourtant un jour faire autre chose que des élections et des notes diplomatiques ; il faudra gouverner, affirmer une politique, proposer ou refuser des réformes.

Alors, sans doute, apparaîtra l'insuffisance comme programme de l'impérialisme intransigeant, de la haine déclarée au *Home rule*, de la concentration négative qui a fait tant de mal à la France. Heureusement pour l'Angleterre, son parti conservateur est assez solide et assez énergique pour oser résister aux injonctions de ses alliés libéraux et radicaux. Tout de même, il y aura, sans doute, une crise intéressante à observer.

II. Législation. — Un assez grand nombre de propositions tendant à modifier la législation électorale et ses dépendances, ont été soumises au Parlement britannique pendant les années 1894-1895.

Le Gouvernement avait fait annoncer, par les discours du trône, la suppression du vote plural, et un remaniement des règles concernant les listes électorales et la date des élections. Le projet déposé en ce sens, en 1894, contenait notamment les dispositions suivantes. Les listes électorales seraient faites tous les six mois, au lieu de tous les ans ; pour y être inscrit, l'obligation de payer une certaine somme d'impôts était supprimée et la condition de la résidence était réduite à trois mois au lieu d'un an. Nul ne pouvait bénéficier de plus d'une inscription. Les élections, au lieu de s'échelonner sur un laps de trois semaines, auraient lieu toutes (sauf celles des universités), le même jour, un samedi. Le Parlement devrait

Digitized by Google

être réuni dans le délai de 20 jours, à compter des élections. Ce projet ne put, en 1894, dépasser la seconde lecture (4 mai). Repris dans ses dispositions essentielles, par M. Shaw-Lefevre, en 1895, il n'a pas eu meilleure fortune.

Il faut en dire autant de la motion de M. Rowland (1894), tendant à mettre à la charge de l'Etat les dépenses officielles des élections et les frais des *returning officers* ; de la motion de M. Allen tendant à allouer une indemnité aux membres de la Chambre des Communes (1895) ; d'un bill tendant à accorder aux femmes le droit de vote.

Deux lois ont été votées et sanctionnées : l'une (1), sanctionnée le 25 août 1894, applique les pénalités édictées par la loi de 1887 aux propriétaires de mines qui refuseraient les facilités nécessaires pour la tenue d'un meeting électoral, ou qui, par menace ou corruption, influenceraient les électeurs. L'autre (2), sanctionnée le 8 juillet 1895, étend les pénalités de la loi de 1883 à toute fausse allégation d'un fait relatif à la conduite ou au caractère d'un candidat, produite avant ou pendant une élection parlementaire et en vue d'influencer les électeurs (art. 1). Cependant l'auteur de l'allégation sera déchargé de toute peine s'il prouve qu'il avait des motifs raisonnables de croire et qu'il a cru que l'allégation était fondée (art. 2). Un candidat ne sera pas passible des peines ci-dessus, et son élection ne sera pas annulée par les fausses allégations amenées par ses agents autres que son *election-agent*, à moins que lui ou son *election-agent* les ait autorisées ou y ait consenti, ou qu'il ait payé dans ce but, ou que son élection ait été procurée ou facilitée par ces allégations (art. 5).

Un cas assez curieux s'est présenté à la Chambre des Communes. Le vicomte Wolmet représentait dans cette assemblée les électeurs d'Edimbourg, lorsque la mort de son père fit de lui Lord Selborne et l'investit de la pairie. On sait que les pairs ne peuvent siéger dans la Chambre des Communes et une tradition incontestée enlève au commoner sa qualité dès qu'il revêt la pairie. Mais ce résultat se produit-il de plein droit et nécessairement ? ne peut-il être écarté par la volonté expresse de l'intéressé ? Telle est la question que le député d'Edimbourg a soulevé en déclarant qu'il refusait de siéger dans la Chambre Haute et qu'il demeurerait membre des Communes, tant que la Chambre ne lui enlèverait pas formellement son titre de député.

La question peut se présenter avec deux variantes importantes. L'intéressé entend-il à la fois hériter de la pairie et garder son siège de député ? Cette prétention serait si ouvertement contraire à la tradition anglaise qu'elle ne saurait être produite sérieusement. Mais que décider si l'intéressé déclare renoncer à la pairie pour siéger aux Communes ?

Les précédents ne semblent pas favorables. La Chambre des Lords a, par deux fois, le 16 février 1640 et le 1er février 1646, décidé à l'unanimité que : « nul ayant personnellement une dignité et étant pair du royaume, ne peut aliéner ou transférer cette dignité à une autre personne et qu'au-

(1) Coal miner (check weigher) act. ; 57 et 58, Vict., ch. 52.
(2) Corrupt and illegal practices prevention act ; 58 et 59 Vict.; ch. 40.

Digitized by Google

cun pair ne peut éteindre sa dignité, laquelle doit passer à ses descendants, ni la rendre, la donner, l'aliéner ou l'abandonner au roi d'aucune autre façon » (1).

La question a été soumise (13 mai 1895) à la Commission des sièges vacants.

En ce qui concerne le pouvoir exécutif, il n'y a à signaler que les votes par lesquels la Chambre des Communes a repoussé la création d'un ministère du travail (2 mars 1894) et la suppression de l'annuité allouée au duc d'Edimbourg, devenu duc de Saxe-Cobourg (20 avril 1894).

III. Règlement. — Les questions de règlement commencent à prendre, en Angleterre, une réelle importance. Les pratiques obstructionnistes ont provoqué des mesures exceptionnelles, et inconnues jusqu'à notre temps.

Le premier pas fait, la première atteinte portée à la tradition, on devait s'attendre à des mesures répétées et plus rigoureuses.

M. Gladstone voyait l'année 1894 s'ouvrir et la discussion sur le *local government bill* (ou, comme on disait, le *Parish council bill*), s'allonger interminablement. Il annonça, dans les premiers jours de janvier, que le Gouvernement, d'accord avec l'opposition, allait proposer une procédure exceptionnelle pour limiter la durée des débats. C'était la célèbre *guillotine* précédemment appliquée pour faire aboutir contre l'obstruction unioniste, le *home rule bill*. La loi put, en conséquence, être promulguée le 5 mars 1894.

La « guillotine » a été appliquée quelque temps après à propos du *bill* sur les tenanciers irlandais expulsés en 1879. Le Gouvernement prévoyait le rejet par la Chambre des Lords ; d'un autre côté le Parlement était fatigué par des travaux interminables et enfin l'opposition et les Irlandais avaient déposé une grande quantité d'amendements. Pour couper court à une discussion qui menaçait de durer des semaines et qui rendait inutile la résistance prévue des Lords, le Gouvernement après deux jours seulement de discussion, fit décider que le vote aurait lieu dans le délai de cinq jours. En sorte que la deuxième lecture put être terminée le 23 juin 1894. L'opposition, pour protester, avait abandonné la salle.

Les circonstances et principalement le cas presque inconnu d'une session parlementaire, prolongée pendant plus d'un an, expliquent cette décision et ne permettent pas d'y voir un acheminement vers une révolution règlementaire, tendant à assigner un terme fixe à chaque débat. Ce dernier procédé, usité aux Etats-Unis, a cependant des partisans en Angleterre.

Il semble, au contraire, que la Chambre des Communes tende à remettre à des commissions l'examen des projets ou propositions qui lui sont soumis. Il y a déjà plusieurs années que fonctionnent régulièrement deux *Standing Committees*, nommés à chaque session, l'un pour la législation, l'autre pour le commerce. Les projets relatifs à ces objets peuvent être, après la deuxième lecture qui implique approbation par la Chambre des principes généraux du *bill*, renvoyés au *Standing Committee*, qui procède

(1) De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. III, p. 180.

Digitized by Google

à une étude minutieuse et approfondie, et prépare ainsi la besogne pour la troisième lecture. Toutefois ces comités n'ont que peu de temps à leur disposition et il serait imprudent de leur soumettre des projets soulevant une opposition sérieuse.

Ces comités sont composés de 60 à 80 membres nommés comme la plupart des commissions parlementaires par le *Committee of selection*. Ils reproduisent fidèlement l'image de la Chambre. Le ministère y a la majorité et l'opposition y est représentée.

A ces deux *Standing Committees*, s'en est ajouté un troisième pendant l'annné 1894. Ce nouveau *Committee* s'occupe spécialement des affaires d'Ecosse. L'Ecosse, qui n'a aux Communes que 72 représentants sur 670 membres, se plaignait d'être négligée. Ses institutions sont notablement différentes de celles de l'Angleterre, et beaucoup de lois anglaises ne lui conviennent pas. D'un autre côté, les députés anglais et irlandais sont peu aptes à discuter les lois concernant l'Ecosse, d'où la nécessité du *Committee* en question. Le 5 avril 1894, M. Balfour, *leader* de l'opposition conservatrice, avait formulé une motion tendant à créer le *Standing Committee ;* la motion fut rejetée le 17 avril par 252 voix contre 219. Mais, le lendemain 18 avril, le Gouvernement à son tour reprenait la même idée et faisait voter la motion le 27 avril, par 232 voix contre 207.

La composition de ce comité soulevait une difficulté. Le Gouvernement qui, dans la Chambre n'avait que 30 voix de majorité, comptait sur 72 députés écossais, 49 partisans. Si donc le *Committee* avait été composé exclusivement des membres écossais, le Gouvernement y aurait eu une majorité trop forte; d'autre part, le Gouvernement libéral pouvait tomber et la représentation écossaise rester fidèle au parti radical; le Gouvernement nouveau, avec une composition strictement écossaise, eût été en minorité dans le *Committee*. Ces considérations ont fait adjoindre aux 72 écossais, 15 membres anglais et irlandais dont 14 unionistes et 1 *home ruler*. En définitive, le *Committee* se composait de 87 membres dont 50 favorables au Gouvernement et 37 hostiles.

2° **Belgique**. — I. Constitution. — La Chambre des Députés a vu poser et résoudre, le 12 juin 1894, une question constitutionnelle assez curieuse. A cette date, le cabinet avait fait mettre à l'ordre du jour divers projets de loi, un député de la gauche soutint que la Chambre ne pouvait, sans violer la constitution, siéger après le 14 juin, date à laquelle prenaient fin les pouvoirs des représentants élus pour trois ans. Cette thèse, appuyée par la gauche et même par une fraction de la majorité, fut finalement acceptée par le Gouvernement dont les projets furent remis à la session suivante.

II. Législation. — L'année 1894 a vu paraître la législation électorale rendue nécessaire par la révision constitutionnelle de 1893. Les actes promulgués à cette occasion sont nombreux et étendus, trop nombreux et trop étendus pour être reproduits ici. On devra se contenter d'une brève analyse des principaux documents.

Les innovations essentielles sont contenues dans la loi du 12 avril 1894,

Digitized by Google

qui règle la confection des listes électorales et dans la loi du 28 juin 1894, qui réforme les titres IV à X du Code électoral.

Les listes électorales contiennent les noms de tous les citoyens ayant droit de vote avec l'indication du nombre de suffrages alloué à chacun, en vertu de l'art. 47 révisé de la constitution. La loi du 12 avril 1894 énumère à ce propos les cas d'exclusion et de suspension (art. 20 et suiv.). Un vote supplémentaire est accordé : 1° à l'électeur âgé de 35 ans, marié ou veuf avec descendance légitime, qui paie 5 fr. de contribution personnelle ou est exempté de cet impôt à raison de sa profession ; — 2° à l'électeur propriétaire depuis un an d'un immeuble ayant un revenu cadastral d'au moins 48 ares, ou bien depuis deux ans, d'une inscription au grand livre de la dette publique, ou d'un carnet de rente belge à la caisse d'épargne, d'au moins cent francs de rente, pourvu que les inscriptions au carnet n'aient été pendant les 2 ans l'objet d'aucune saisie-arrêt validée ou notification du gage. Aucun électeur ne peut, à raison de ses propriétés d'immeubles ou de rentes, avoir plus d'un vote supplémentaire. Deux votes supplémentaires sont accordés : 1° à l'électeur porteur de certains diplômes énumérés dans la loi ; les diplômes étrangers sont admis sous certaines conditions ; 2° à l'électeur qui, pendant un certain temps, antérieurement au 1er juillet, a occupé certaines fonctions publiques (19 catégories sont énumérées), ou exercé certaines professions.

Les votes supplémentaires peuvent être cumulés ; mais nul ne peut avoir plus de trois votes.

La loi indique ensuite par quels moyens l'électeur justifiera qu'il a droit à des votes supplémentaires, ou que telle incapacité temporaire a cessé.

Chaque commune a une liste électorale dressée par ordre alphabétique. Tout électeur peut en prendre connaissance et en obtenir la copie.

Une révision annuelle a lieu d'après des règles minutieusement tracées. Les inscriptions et radiations peuvent être déférées à la Cour d'appel et à la Cour de cassation.

La loi du 28 juin 1894 règle la formalité des élections. Elle fixe à 40 jours le délai de la réunion du corps électoral lorsque l'élection est provoquée par la dissolution de la Chambre, l'option, le décès ou la démission d'un député ; toutefois dans les trois mois qui précèdent le renouvellement de la série à laquelle le siège appartient, l'élection n'a lieu qu'en vertu d'une décision de la Chambre. Les candidatures, appuyées par un certain nombre d'électeurs (40 si la circonscription compte plus de 4 députés; 50, dans les autres cas), doivent être produites 10 jours au moins avant l'élection. Anciennement, le vote avait lieu au chef-lieu de l'arrondissement administratif; désormais, il sera donné à la commune, du moins en principe. Car les communes de moins de 400 habitants sont rattachées. De nombreux détails sont donnés relativement au bulletin de vote, à la façon de le dresser, aux causes de nullité. Le vote est obligatoire, sous des sanctions qui varient depuis la réprimande jusqu'à la radiation des listes électorales pendant 10 ans, et sauf la justification d'un valable motif d'abstention. C'est le juge de paix qui est compétent.

A ces règles qui concernent à la fois l'élection de tous les députés et

Digitized by Google

d'une partie des sénateurs, la loi du 28 juin 1894 ajoute les prescriptions concernant l'élection d'une partie des sénateurs par les conseils provinciaux.

Les représentants sont élus pour 4 ans et renouvelés par moitié tous les deux ans; les sénateurs sont élus pour 8 ans et sont renouvelés par moitié. Le renouvellement se fait par série de provinces.

Après avoir reproduit les dispositions constitutionnelles sur l'éligibilité, la loi du 28 juin 1894, établit incompatibilité entre la qualité de membre de l'une des Chambres et celle de fonctionnaire ou employé salarié de l'État, ministre des cultes rétribué par l'État, avocat en titre des administrations publiques, agent ou caissier de l'État, commissaire du Gouvernement auprès d'une Société anonyme; la prestation du serment de député n'est reçue qu'après la démission de la fonction ou de l'emploi. De même, un membre des Chambres ne peut être nommé à une fonction salariée par l'État, qu'un an après l'expiration de son mandat; exception est faite pour quelques fonctions, notamment celle de ministre. La réélection est imposée à la suite d'un anoblissement ou d'une décoration.

Ces lois essentielles sont complétées : 1° par la loi du 29 juin 1894, concernant les conseils provinciaux appelés à élire une fraction du Sénat; par les lois du 11 juin et du 22 décembre 1894, relatives à la révision des listes électorales ; par la loi du 25 mars 1894, sur l'acquisition de la nationalité belge ; — 2° par un grand nombre d'arrêtés royaux.

III. Règlement. — Il est à prévoir que les nouvelles mœurs introduites au Parlement à la suite de la révision constitutionnelle et de l'extension du suffrage nécessiteront une refonte du règlement des Chambres. L'œuvre a même été annoncée. Mais les années 1894 et 1895 ne l'ont pas vu s'accomplir.

Dans l'ordre règlementaire, je ne vois à signaler que la décision, prise en 1894 par la Chambre des Représentants, de discuter le budget, dont l'élaboration était extrêmement lente, dans des séances spéciales tenues le matin.

3° **Pays-Bas**. — Moins heureux que la Belgique, les Pays-Bas n'ont pu, au 31 décembre 1895, venir à bout de rédiger la loi électorale rendue nécessaire par la révision constitutionnelle de 1887. Promise successivement par tous les partis et tous les ministères, la loi électorale n'a pu être votée avant la fin de la période qu'embrasse la présente chronique. Aussi, me réservant d'étudier les préliminaires de la loi avec la loi elle-même, puis je me borne à renvoyer le lecteur aux résumés qu'a donnés, dans la *Revue* même, M. Verkouteren des projets de M. Tak van Poortvliet (t. II, p. 328), et de M. Van Houten (t. IV, p. 314).

4° **Danemark**. — I. Constitution. — L'année 1894 a vu finir une situation curieuse et fâcheuse au point de vue constitutionnel. Le conflit aigu, entretenu pendant dix ans entre le Gouvernement et la Chambre Basse, a été résolu par un arrangement, et la vie parlementaire a repris un cours régulier.

Il serait un peu long de retracer complètement les origines et les phases du conflit. Je rappellerai seulement que la constitution danoise consacre

Digitized by Google

d'un côté l'autorité, la liberté, l'indépendance du roi, d'un autre côté l'égalité de pouvoirs entre les deux Chambres ; — que, en 1871, la gauche, ayant conquis la majorité dans la deuxième Chambre, entreprit de renverser ces deux principes en déclarant qu'elle refuserait son concours à tout ministère qui ne serait pas d'accord avec elle. Le conflit, assez obscur pendant quelque temps, prit une autre allure lorsque, en 1875, le ministère eut pour chef M. Estrup, l'un des hommes les plus éminents et les plus énergiques de ce temps. La Chambre Basse apportait habituellement au vote du budget une lenteur calculée pour enlever à la Chambre Haute les moyens d'étudier sérieusement la loi financière. Elle rendait souvent nécessaire une loi temporaire ou des douzièmes provisoires. Lorsque le budget était voté, il n'offrait au Gouvernement que des ressources limitées. Une fois même, en 1877, le Gouvernement jugea nécessaire de se passer du Parlement et promulgua une loi de finances provisoire. Il fondait cette résolution sur l'article 25 de la Constitution : « Dans les cas particulièrement urgents, le roi peut, dans l'intervalle des sessions du Rigsdag, décréter des lois provisoires, qui toutefois ne pourront être contraires à la Constitution et devront toujours être présentées au Rigsdag à la prochaine session. »

Cette ressource fut reprise, à partir de 1885, avec une ampleur plus grande. Non seulement chaque année le budget était promulgué ainsi, mais le Gouvernement réalisait, par cette procédure, une série de réformes auxquelles la majorité de la Chambre Basse avait fait opposition. La constitutionnalité de ces actes a été mise en question et on a soutenu avec force que l'art. 25 de la Constitution n'était pas applicable au cas dans lequel le Gouvernement s'était placé, par sa résistance, à la majorité du Parlement. La question de droit fut résolue par la Cour suprême (15 oct. 1886) en faveur du Gouvernement. Telle est l'étrange condition constitutionnelle dans laquelle a vécu le Danemark pendant près de dix ans.

La conciliation, plusieurs fois tentée, a été obtenue enfin, au printemps de 1894, sous l'influence de circonstances politiques que je n'ai pas à préciser. Les clauses principales sont contenues dans une résolution votée par les deux Chambres (16 mars 1894), d'accord avec le Ministère, et dont voici les termes :

« Pour éviter des conflits pareils à celui du moment actuel, le Parlement déclare :

1° Si la loi financière pour l'année suivante n'est pas liquidée avant la fin de l'année budgétaire, le Gouvernement présentera au Parlement, et celui-ci adoptera, une loi des finances temporaire (1).

2° Quand une loi provisoire, déposée par le Gouvernement en vertu de l'art. 25 de la Constitution, n'est pas rejetée par la Chambre dans laquelle elle a été déposée, elle doit passer dans l'autre Chambre avant la fin de la session ;

3° Chacune des Chambres fait toutes réserves concernant sa position vis à vis de la question des fortifications (2), et la Chambre des Députés

(1) Le texte indique la teneur de cette loi temporaire.

(1) La question des fortifications de Copenhague, réclamées et exécutées par le ministère, refusées par la Chambre Basse, a joué un grand rôle dans le conflit.

Digitized by Google

conserve son droit de faire valoir la responsabilité des Ministres dans cette question, comme dans tout autre ayant rapport aux mesures de n'importe laquelle des lois provisoires. Toutes les sommes votées, se rattachant aux fortifications, ne sont censées l'être que par le fait de leur existence ;

4° Le Parlement déclarant que l'organisation de la défense (1) n'a eu lieu que dans le but de nous défendre contre les attaques et d'assurer notre neutralité pendant les guerres entre les autres puissances, il engage le Gouvernement à saisir l'occasion pour faire reconnaître et respecter cette neutralité ».

Quelques mois après cet accord, M. Estrup démissionna ainsi que deux autres ministres, scellant ainsi la réconciliation par la retraite des membres les plus engagés dans la lutte (7 août 1894).

Il restait à statuer sur les lois provisoires. La plupart furent ratifiées par le Landsthing et rejetées par le Folkething (3 avril 1894).

Les résultats juridiques de cette longue crise et de son dénouement sont difficiles à dégager. La majorité du Folkething a finalement vu disparaître le ministre qui lui a si longtemps fait échec, et si on s'attachait à ce seul point, on pourrait être tenté de dire que le régime parlementaire tend à s'implanter en Danemark. Ce serait, je crois, faux, ou du moins prématuré. La couronne n'a jamais cédé sur sa prérogative, qui consiste à choisir les Ministres, et elle l'a encore exercée pleinement lors de la retraite (d'ailleurs notablement postérieure à l'accord) de M. Estrup. Je remarquerai en terminant :

Que le peuple danois ne paraît pas avoir souffert, ni même s'être ému du conflit ; l'orage semble avoir sévi dans les hautes régions de l'atmosphère politique, sans atteindre la nation ;

Que les adversaires en présence n'ont pas voulu user des ressources offertes par la constitution pour mettre fin au conflit ; le Gouvernement aurait pu dissoudre le Folkething et même le Landsthing (art. 22) ; le Folkething pouvait mettre les ministres en accusation devant la Haute Cour (art. 69). L'abstention des deux faits ne s'explique que par des raisons politiques.

Une proposition de révision constitutionnelle tendant à prévenir les conflits entre pouvoirs, due à l'initiative parlementaire, n'a pu être examinée en 1895.

II. Législation. — Une loi de 1894 a modifié le nombre des circonscriptions électorales. Pour en comprendre les motifs et la portée, il faut relire l'art. 32 de la Constitution danoise :

« Le nombre des membres du Folkething (Chambre Basse) sera à peu près dans la proportion d'un membre par 16.000 habitants. Les élections ont lieu par circonscriptions électorales ; les circonscriptions et le mode d'élection sont déterminées par la loi électorale... »

La loi annoncée, du 12 juillet 1867, a divisé le royaume en 102 circonscriptions dont chacune élisait un député. Or, cette répartition est rapidement devenue défectueuse par suite d'une augmentation sensible de la po-

(1) L'augmentation des forces militaires était aussi un des points litigieux.

Digitized by Google

pulation dans l'ensemble du royaume, particulièrement dans les villes. En 1894, telle circonscription de Copenhague comptait plus de 140.000 habitants, telle autre 80.000, une troisième 64.000 ; et en dehors de la capitale, on trouvait des circonscriptions dont la population atteint le double du chiffre constitutionnel. Dès 1871, le Gouvernement s'était occupé de remédier à cet état de choses. Les projets assez nombreux, proposés par lui, furent repoussés ou ne furent pas votés par les deux Chambres en temps utile. Mais enfin, en 1894, le cabinet déposa au Landsthing (Chambre Haute) un projet de loi analogue à celui que cette Assemblée avait voté l'année précédente, mais qui n'avait pu venir en rang utile au Folkething. La Chambre Haute le vota assez vite et le débat s'engagea devant la Chambre Basse.

La lutte fut assez vive. Le projet du Gouvernement ne donnait pas, à la proportion fixée par l'art. 32 de la Constitution, une application exacte. Il se bornait à faire disparaître les anomalies les plus choquantes et fixait le nombre des députés à 114 (au lieu de 102, soit une augmentation de 12 places), tandis que ce nombre eût dû être porté à 137 si on avait appliqué rigoureusement l'art. 32. Le Gouvernement et ses partisans expliquaient que le projet n'avait pas la prétention d'exécuter à la lettre un texte constitutionnel dont la formule, un peu vague, laisse à la loi électorale quelque latitude ; que d'un côté il convenait de ne pas attacher une valeur fétichique à la proportion constitutionnelle ; enfin, qu'une assemblée trop nombreuse aurait beaucoup d'inconvénients, et qu'on serait en outre amené à augmenter le nombre des membres du Landsthing.

Les plus vives critiques vinrent du président du Folkething, M. Hœgsbro, qui quitta le fauteuil pour prendre part à la discussion. Il soutint notamment une thèse juridique assez curieuse et qui peut être ramenée aux points suivants.

La constitution fixe le nombre des députés à un pour 16.000 habitants ; elle laisse sans doute à la loi électorale une certaine liberté, mais elle ne tolère pas un écart bien considérable et n'admet que les exceptions impérieusement commandées par la nature des choses. Or le projet du Gouvernement ne remplit ni les conditions de la règle ni celles des exceptions. Il diminue de 24 unités le nombre de représentants qui résulte de la Constitution, et d'un autre côté, s'il remédie à certains cas défectueux, il laisse de côté des situations identiques et qu'aucune bonne raison ne permet de négliger. La Constitution a voulu, en prescrivant des circonscriptions égales, donner au vote de tous les électeurs une valeur égale ; ce résultat n'est pas atteint dans le projet. La conclusion est que la voie législative n'est pas la bonne pour réaliser cette réforme. Il eût fallu provoquer nettement la révision de l'art. 32 de la Constitution ; tant que ce texte constitutionnel subsistera, le projet sera inconstitutionnel.

Cette argumentation serrée n'a pas convaincu le Parlement danois. Il a estimé que le projet ne violait pas la Constitution en lui donnant une satisfaction partielle ; il a surtout désiré éviter un immense débat sur le régime électoral, débat que la révision eût sans aucun doute suscité, et qui eût retardé indéfiniment la réforme.

Digitized by Google

La loi fut donc votée (14 décembre 1894) ; le roi la sanctionna le 24 décembre 1894, et elle fut appliquée aux élections de 1895. Elle donne 6 députés de plus à Copenhague et à ses faubourgs et 6 autres à diverses circonscriptions, dont une urbaine et cinq rurales.

Une proposition due à l'initiative parlementaire et tendant à établir le scrutin secret dans les élections législatives, n'a pu être soumise au vote.

5° **Norvège**. — I. Constitution. — Divers incidents, qui ont mis directement aux prises la couronne et le Parlement, méritent d'être signalés.

La liste civile du roi est fixée annuellement par le Parlement (art. 75 de la Constitution). Or, en 1893, le Storthing en abaissa le chiffre de 336.000 couronnes à 256.000. C'était une manifestation dirigée personnellement contre le roi, dont le rôle est singulièrement difficile, à raison soit de l'union discordante existant entre la Suède et la Norvège, soit des luttes entre les partis norvégiens. Le vote est sans aucun doute légal ; toutefois, on peut se demander s'il est bien d'accord avec le principe de l'irresponsabilité royale, consacré par l'art. 5 de la Constitution, et avec la suite du même texte, déclarant que « le roi ne peut être ni blâmé ni accusé ». N'y a-t-il pas une intention de blâme dans la réduction de la liste civile, ou du moins le désir d'avertir le roi que sa politique déplaît et de lui signaler les amendements souhaités ?

En juillet 1895, la question a été de nouveau agitée à propos de la discussion du budget. Sollicité de rétablir l'ancien chiffre de la liste civile, le Storthing a refusé. La majorité, il est vrai, a été très faible, deux voix sur 114 votants (18 juillet).

Il avait été sollicité pour des mesures plus graves encore ; toutefois, il avait rejeté, le 3 avril 1894, la proportion Rinde (de la gauche radicale) réduisant la liste civile à 100.000 couronnes.

Pour la dotation du prince royal, les choses allèrent plus loin. Elle avait subi, elle aussi, une forte réduction en 1893 et avait été ramenée du chiffre de 80.000 couronnes à celui de 30.000. Pendant la session de 1894, elle fut purement et simplement supprimée. Voici en quelles circonstances. Lors de la discussion du budget, un député de la gauche lut à la tribune un article d'un journal suédois qui prêtait au prince royal des paroles offensantes pour la Norvège. Comme on parlait en sa présence d'opérations militaires en vue de contraindre la Norvège à rester dans l'union, le prince aurait déclaré qu'une « promenade militaire » suffirait, et que la résistance des Norvégiens serait nulle. Comme sanction, le député proposa que le vote sur la dotation fût ajourné jusqu'à ce que le prince eût démenti les propos dénoncés. Le Storthing vota cette résolution (3 avril 1894). Le prince royal était alors en voyage ; dès son retour, il fit savoir qu'il « jugeait contraire à sa situation et à sa dignité d'entrer dans n'importe quelle discussion ou de démentir, de quelque façon que ce fût, le propos qu'on lui avait attribué » ; qu'au surplus, ses sentiments inaltérables envers le peuple norvégien ne dépendaient nullement du vote ou du refus de la dotation par le Parlement (14 avril).

Cette déclaration, qu'on eût dû prévoir, mettait le Storthing dans une

Digitized by Google

situation assez fausse ; le démenti officiel ne s'était pas produit, et cependant, pouvait-on refuser la dotation du prince ? Le Parlement se tira d'affaire par un procédé qui dissimulait mal sa défaite ; l'auteur même de la proposition d'ajournement interpella le Ministre d'Etat qui rappela que le journal cité avait rétracté son article et qui déclara que, personnellement, il n'avait jamais cru à l'authenticité des paroles attribuées au prince. Le Storthing se contenta de la réponse ministérielle et vota la dotation en conservant le chiffre réduit de 1893 (13 juillet 1894).

En 1895, le Parlement ne souleva aucune discussion nouvelle et se borna à voter les chiffres admis pour 1893 et 1894 (18 juillet).

Il est impossible d'approuver en ces circonstances l'attitude du Storthing. S'il est indispensable de maintenir intact aux mains du Parlement le droit de refuser le budget à un Gouvernement qui n'a pas sa confiance, personne n'acceptera comme un procédé normal, le refus ou la réduction de la liste civile ou d'une dotation princière. Ce n'est pas seulement porter la main sur l'inviolabilité royale ; c'est aussi affecter de traiter le roi comme un domestique négligent auquel on rogne ses gages. Quel roi, quel homme supporterait un pareil traitement et céderait pour une misérable question d'argent ? Juridiquement même, le procédé ne se conçoit guère ; si la royauté rend au peuple des services, leur rémunération ne saurait varier d'année en année ni dépendre des relations de la couronne avec le Parlement ; elle doit être fixée une fois pour toutes, et c'est pourquoi la plupart des constitutions font établir, au début de chaque règne, une liste civile désormais exempte des discussions budgétaires (1).

L'incident norvégien n'est d'ailleurs que l'indice, ici très grave, d'un fâcheux état d'esprit de nos démocraties modernes. Elles s'imaginent que l'argent est maître des consciences, que l'auteur du budget est souverain, et qu'il serait loisible pour faire prévaloir ses volontés d'accorder ou de refuser les traitements et dotations que le peuple paie pour les services qui lui sont rendus.

Heureusement la preuve du contraire n'est pas rare.

La question ministérielle est en Norvège intimement liée à la question de l'union avec la Suède, et celle-ci relève du droit international public. Quelques points cependant peuvent être notés.

La gauche, qui nourrit de secrètes aspirations républicaines et qui ne dissimule pas l'intention de pousser aussi loin que possible la séparation à l'égard de la Suède et les restrictions à l'égard du pouvoir royal, a depuis longtemps une petite majorité dans le Parlement. Ses chefs, au commencement de 1894, occupaient le Ministère. Ils démissionnèrent dans l'espoir que le roi ne pourrait constituer ou du moins faire durer un ministère de droite et serait ainsi contraint de céder aux vœux de la gauche sur les questions touchant à l'union.

Le roi réussit à constituer un cabinet de droite contre lequel la gauche déçue engagea aussitôt au Storthing une lutte violente dans laquelle,

(1) On peut rapprocher de cet incident la proposition faite au Parlement italien par M. Imbriani, sans intention de peser sur les résolutions royales. Elle tendait à diminuer la liste civile et à la soumettre à la taxe mobilière. M. Crispi répondit victorieusement que la liste civile avait été fixée définitivement et ne pouvait subir aucune espèce de diminution.

Digitized by Google

comme on l'a vu, le roi et le prince royal ne furent pas épargnés. En ce qui concerne les ministres, la majorité radicale entreprit de les forcer à quitter le pouvoir et vota dans ce but une adresse au roi (9 juillet 1894).

Elle rappelait qu'en 1884 un ministère, auquel la majorité de la représentation nationale avait refusé sa confiance, avait été jugé et condamné. Elle ajoutait que, de nouveau, le roi était entouré d'un gouvernement qui n'avait ni l'appui ni la confiance de la majorité et que la nomination de ce ministère avait coïncidé avec des armements militaires.

« Le peuple norvégien, concluait-elle, exige que ses institutions militaires soient le boulevard de la liberté et de l'indépendance constitutionnelle de la patrie. En sa qualité de représentation nationale, le Storthing s'adresse avec ces exigences à V. M. entre les mains de qui la Constitution norvégienne a placé le commandement suprême de l'armée et de la flotte du royaume ».

Les élections qui eurent lieu à la fin de l'année 1894, confirmèrent la petite majorité de la gauche, quoique la droite eût, au point de vue du nombre des suffrages, réalisé des progrès sérieux. Le ministère de droite, qui n'avait accepté le pouvoir que pour permettre au roi d'attendre les élections générales, donna sa démission le 31 janvier 1895, veille de la réunion du nouveau Storthing. Le roi accepta la démission en priant les ministres de garder provisoirement leurs fonctions, et entama avec les chefs de la gauche des négociations en vue de la constitution d'un cabinet.

Toutefois, il mettait comme condition *sine qua non* le maintien de l'union dans son état actuel et la solution pacifique des difficultés pendantes (11 février 1895). La gauche, sollicitée par l'intermédiaire du président du Storthing, répondit en se référant à ses votes antérieurs et en renvoyant le roi à l'ancien ministre radical, M. Steen. Ce dernier, directement mis en cause par le roi, déclara que les conditions royales méconnaissaient les droits de la Norvège, et les négociations échouèrent.

Le Ministère Stang resta donc au pouvoir. Il avait indiqué comme le terme extrême après lequel il ne garderait, sous aucun prétexte, le pouvoir, la fin d'avril 1895. Cependant, comme sa retraite eût créé une situation plus que délicate, que le roi avait, après un inutile essai (2 avril) de constituer un cabinet d'affaires, refusé sa démission (3 avril) ; il déclara (26 avril 1895) qu'il ne pouvait exercer une contrainte sur la couronne et que, par conséquent, il resterait tant que le roi ne l'aurait pas remplacé. Aussitôt (3 mai) un député se plaignit que le Storthing n'eût pas été avisé que le Ministère gardait le pouvoir et pourquoi il le gardait. Le Storthing, usant du droit que lui accorde la Constitution (art. 75), décida de faire apporter les procès-verbaux du Conseil des Ministres, où il trouva aisément la preuve que les Ministres avaient fait tout ce qui dépendait d'eux pour s'en aller. Mais le roi avait, dit le chef du cabinet, le libre choix de ses conseillers (25 mai 1895). Finalement, le Storthing vota (7 juin 1895) une résolution qui semblait présager un accommodement. Tout en maintenant ses vœux autonomistes, il acceptait de « chercher librement et sous un gouvernement travaillant de concert avec lui, à engager des négociations entre les deux royaumes unis, afin de parvenir à une réglementation

Digitized by Google

satisfaisante et conforme à la fois à leur indépendance et à leurs relations réciproques : 1° des consulats, 2° des affaires étrangères (1).

Restait la question ministérielle. Le cabinet Stang, après l'aplanissement des difficultés parlementaires devait se retirer et, en effet, il sollicita du roi la constitution d'un nouveau gouvernement (20 juillet 1895). Déjà le roi avait fait (13 juin), auprès de M. Sverdrup, de la gauche, une tentative qui se heurta à un refus (14 juin). M. Bonnevie, de la droite, chargé de la même mission (15 juin), avait échoué (20 juin). M. Thorne, de la droite, échoua encore (27 juillet). C'est à grand peine que put être constitué, sous la présidence de M. Hagerup, un cabinet de concentration où figurent des représentants des principaux groupes de droite et de gauche du Storthing.

Le rôle de ce cabinet devait être presque exclusivement la négociation d'une solution pour les difficultés pendantes. Dans ce but les Chambres suédoises et norwégiennes nommèrent des délégués dont les travaux ont commencé le 5 décembre 1895.

Les incidents qui viennent d'être relatés sommairement ont mis en présence la prérogative royale et les prétentions du Parlement, sans parler des questions de droit international que soulève le fonctionnement de l'Union. Le problème est, au point de vue juridique, assez délicat. Les droits de la Couronne (nomination et renvoi des ministres, exécution de l'acte d'union) ne sont guère contestables. Le Storthing a, de son côté, le droit de refuser son concours et notamment le vote du budget à un gouvernement qui lui paraît dangereux pour la Norvège. Cependant, il semble bien que le Storthing tend à introduire dans la constitution norvégienne un élément qu'elle repousse expressément : la responsabilité parlementaire des ministres. La constitution norvégienne reconnaît bien au Parlement le droit de contrôler les ministres, mais la seule sanction qu'elle reconnaisse est une poursuite judiciaire. Or la majorité radicale a fait tous ses efforts pour imposer à la couronne l'obligation de prendre les ministres parmi ses membres, et, avec ceux-ci, un programme déterminé de gouvernement. Les motifs même qu'elle a donnés de son attitude pendant le conflit sont significatifs : elle estime que le régime actuel n'assure pas suffisamment la responsabilité des ministres envers le Storthing.

II. Législation. — Je n'ai à signaler que l'échec, en 1895, des diverses propositions tendant à une extension du droit de suffrage.

6° **Suède**. — I. Constitution. — La réforme constitutionnelle qui va nous occuper présente quelque originalité. Alors que, dans beaucoup de pays, la tendance dominante est assez nettement défavorable à la Chambre Haute, en Suède, on s'est occupé d'écarter toute cause d'affaiblissement pour l'autorité de la Première Chambre.

La constitution dit expressément : les Chambres ont sur toutes les questions la même compétence et la même autorité (art. 49), formule reproduite dans la loi organique du Riksdag, du 22 juin 1866, art. 1. Les deux Chambres diffèrent entre elles à deux points de vue principaux : 1° les membres

(1) V. la *Revue*, t. IV, p. 545.

Digitized by Google

de la Première Chambre sont élus par les conseils provinciaux et par les conseils municipaux des villes qui, ayant plus de 25.000 habitants, ne sont pas représentés dans les conseils provinciaux ; les membres de la deuxième Chambre sont élus : les uns, à deux degrés, par les campagnes, à raison d'un représentant par circonscription judiciaire de première instance, à moins que cette circonscription ait plus de 40.000 habitants, auquel cas, elle est divisée en deux circonscriptions électorales, les autres par les villes, siège d'un tribunal de première instance, directement si la ville a 10.000 habitants ou plus, à deux degrés, si pour atteindre le chiffre de 6.000 habitants, plusieurs villes doivent être groupées ; — 2° pour être éligible à la première Chambre, il faut avoir l'âge de 35 ans et être depuis trois ans propriétaire d'un immeuble de 80.000 rixdalers, ou contribuable pour un revenu annuel de 4.000 rixdalers ; pour être éligible à la seconde Chambre, il suffit d'avoir 25 ans et d'être électeur depuis un an au moins, ce qui suppose un cens très notablement inférieur. Ajoutez que les membres de la Première Chambre sont élus pour neuf ans, et ceux de la seconde pour trois ans.

D'un autre côté, la loi organique (art. 5) attribuait à chaque conseil provincial ou communal, un siège à la Chambre Haute par chaque fraction complète de 30.000 habitants ; toutefois jusqu'à 30.000 habitants, chaque conseil élisait un représentant. Pour la Chambre Basse, au contraire, tandis que les circonscriptions rurales ne gagnaient un député de plus qu'en dépassant le chiffre de 40.000 habitants, les villes avaient un député par fraction complète de 10.000 habitants. Or, en Suède, comme ailleurs, la population urbaine augmente beaucoup plus rapidement que la population rurale. De là, en dehors du côté politique qui ne m'appartient pas, bien qu'il ait joué dans la question, un rôle important, deux résultats ; le chiffre de la représentation urbaine n'est plus avec le chiffre de la représentation rurale dans la seconde Chambre dans la proportion voulue par la constitution ; — même défaut de proportion entre le nombre respectif des membres des deux Chambres. Cette dernière conséquence a, en Suède, une gravité particulière : la plupart des affaires sont examinées d'abord par des commissions dont les membres sont nommés moitié par chaque Chambre. La règle pourrait-elle être maintenue si l'inégalité de nombre devenait trop sensible ? Et si elle n'était pas maintenue, l'égalité entre les Chambres ne serait-elle pas atteinte ?

L'autre résultat était aussi contraire à l'esprit de la constitution suédoise qui, en renonçant (en 1866) à la représentation des classes, a voulu consolider l'influence des conservateurs ; cette influence, alors menacée par l'élément rural, l'est aujourd'hui par l'élément urbain. Pour la sauvegarder, il devenait indispensable de restreindre les faveurs faites jadis aux villes et qui tendaient à devenir excessives.

La question est à l'étude depuis plusieurs années. En 1891, la Diète vota un projet adopté provisoirement en 1890, qui diminuait le nombre des représentants et établissait une proportion fixe entre le nombre des membres des deux Chambres. Ce texte présentait quelques défectuosités de rédaction, dénoncées par la Cour suprême dont l'avis avait été requis. Il fut rejeté par le Roi qui jouit en Suède d'un droit de veto absolu.

Digitized by Google

A son tour, le Gouvernement proposa, en 1892, un projet établissant la proportion cherchée. Approuvé avec un article additionnel par la première Chambre, ce projet ne réussit pas à la deuxième Chambre qui, adoptant dans ses traits essentiels le plan de sa commission de constitution, décida que la première Chambre aurait 150 membres et la seconde 230, dont 150 pour la campagne et 80 pour les villes. La première Chambre, sur l'initiative du comité commun de constitution, se rallia au vote de la seconde Chambre.

Cette première décision n'était pas suffisante pour qu'une réforme constitutionnelle fût définitive. La constitution suédoise exigeait qu'elle fût consacrée en bloc par un second vote, après le renouvellement de la seconde Chambre. Les élections ont eu lieu en 1892, et la question est revenue sur le tapis en 1894.

On avait annoncé un débat préjudiciel : le comité de constitution, tenu de préparer un projet de conciliation entre deux votes contradictoires des Chambres, avait-il rempli sa mission en invitant la première Chambre à adopter le plan voté par la seconde ? La question ne fut pas soulevée et le débat s'engagea au fond. Le projet de 1892 fut voté à une grande majorité dans les deux Chambres (1er mars 1894). Le roi a donné sa sanction le 12 mai.

La réforme modifie l'art. 6 de la loi organique du Riksdag, du 22 juin 1866, désormais conçu de la manière suivante (1) ;

« 1. Les membres de la Première Chambre sont élus, au nombre de 150 et pour une durée de 9 ans, par les conseils provinciaux et par les conseils municipaux des villes qui ne sont pas représentées au conseil provincial.

2. Chaque province et chaque ville de ladite catégorie formera un district électoral pour lequel sera élu d'après la population de son territoire, un membre du Riksdag par chaque fraction complète correspondant à un cent cinquantième (1/150) de la population du royaume.

3. Dans un district électoral dont la population ne s'élève pas à 1/150 de la population du royaume, il sera néanmoins élu un membre du Riksdag.

4. Si le nombre des sénateurs, d'après les règles ci-dessus, n'atteint pas 150, les districts dont la population dépasse le plus les chiffres qui, selon l'alinéa 2, déterminent le nombre des représentants, seront autorisés à élire chacun un membre du Riksdag de plus.

5. Le nombre des représentants de chaque district, d'après les règles ci-dessus, sera fixé tous les 10 ans par le roi, sans que la durée d'un mandat en exercice soit par là réduite.

6. Si une ville cesse d'être représentée au conseil provincial, la faculté pour cette ville, d'élire un sénateur ne s'exercera qu'au cas de vacances dans le district auquel la ville appartenait auparavant, du moins tant que la règle primitive concernant le nombre des membres du Riksdag, pour les divers districts sera encore en vigueur.

7. Si, en appliquant la règle de l'alinéa 5, il n'y a pas dans la chambre

1. Je dois à l'obligeance de MM. Hamilton et John Ask, professeurs à l'Université de Lund et collaborateurs de la Revue, communication et traduction des textes qu'on va lire.

Digitized by Google

de vacances assez nombreuses pour que les nouveaux districts qui, selon l'alinéa 6, n'ont pas encore élu leurs représentants et les anciens districts dont le nombre des représentants doit être augmenté puissent avoir simultanément la faculté d'élire le nombre complet de leurs représentants, les dispositions suivantes seront appliquées : les nouveaux districts ont la priorité ; entre deux ou plusieurs nouveaux districts, la priorité est à celui qui est sorti le premier du conseil provincial ; les districts dont le nombre de représentants est augmenté en vertu de l'alinéa 2, sont préférés à ceux pour lesquels l'augmentation se fonde sur l'alinéa 4 ; entre les districts pour lesquels l'augmentation découle de l'alinéa 2, la priorité revient à celui qui peut élire le plus grand nombre de représentants, ou, à nombre égal, à celui dont la population dépasse le plus sensiblement les chiffres qui déterminent le nombre des représentants ; entre les districts pour lesquels l'augmentation découle de l'alinéa 4, la priorité est à celui qui aura le plus grand excédent de population selon ce même alinéa. Enfin dans le cas où l'excédent étant le même dans deux ou plusieurs districts ne peut servir à régler la priorité, celle-ci sera déterminée par le sort, en présence du ministre de la justice assisté de trois administrateurs de la Banque et de trois administrateurs de la caisse de la Dette Publique ».

Antérieurement à la réforme, le nombre des circonscriptions électorales était de 148. Pour exécuter le texte qui vient d'être transcrit, un décret du du 16 février 1894 a créé deux nouvelles circonscriptions élisant chacune un membre de la Chambre Haute.

La Seconde Chambre se composait de 228 députés, dont 145 élus par les campagnes et 83 élus par les villes. Voici la nouvelle rédaction de l'art. 13, loi organique du Riksdag du 22 juin 1866 :

« 1. Les membres de la Seconde Chambre sont élus, au nombre de 230, dont 150 pour les campagnes et 80 pour les villes, pour une période de trois ans à dater du 1er janvier de l'année qui suit celle de l'élection.

2. Dans les campagnes, qui, en matière d'élections au Riksdag, comprennent aussi les bourgs, il est nommé un membre du Riksdag par chaque circonscription judiciaire (domsaga). Si le nombre des circonscriptions est inférieur à 150, pour obtenir le nombre légal de représentants, les circonscriptions les plus peuplées seront divisées par le roi, autant que possible par districts administratifs (härad), en deux districts électoraux, qui éliront chacun un député. Si le nombre des circonscriptions judiciaires dépasse 150, les circonscriptions contigües les moins peuplées seront réunies deux à deux pour former un district électoral.

3. Dans les villes dont la population est égale ou supérieure à un quatre-vingtième (1/80) de la population totale des villes du royaume, il sera nommé un député pour chaque fraction complète égale à 1/80. Les autres villes seront groupées, autant que possible par provinces (län), en autant de districts électoraux, nommant chacun un député, qu'il sera nécessaire pour atteindre le nombre des députés des villes tel qu'il est fixé par l'alinéa 1.

4. L'organisation de ces districts comme la fixation du nombre des députés pour les villes dont la population est assez grande pour que la ville,

Digitized by Google

sans association avec une autre, puisse élire un député, seront faites tous les 10 ans par le roi. L'ordre ainsi fixé ne reçoit application qu'à l'élection prochaine, selon l'art. 15, alinéa 1. Les bourgs et autres corps sociaux qui obtiennent les privilèges des villes, continuent de compter dans les campagnes jusqu'au prochain règlement des districts électoraux.

5. Si la population des villes dépasse 80/230 de la population totale du royaume, le nombre des députés ci-dessus fixé (230) sera élu par les campagnes et par les villes selon la proportion de la population rurale et urbaine. Le nombre des députés qui doit ainsi être élu par les campagnes et par les villes, sera fixé par le roi, en même temps que l'organisation prescrite par l'alinéa 4, et pour cela les dispositions des alinéas 2 et 3 doivent servir de règles en tant qu'elles seront applicables. »

La réforme de 1894 touche encore, mais très légèrement, divers articles de la Constitution :

L'art. 51 décidait : « Dans les cas où le roi, le régent ou le Conseil d'Etat convoqueront le Riksdag, l'époque de la réunion sera fixée après le 20e jour et avant le 30e à partir de celui où la convocation aura été publiée dans les églises de la capitale ». Le nouveau texte dit : « Après le 7e jour et avant le 20e, à partir de celui où la convocation aura été publiée dans les journaux du royaume ».

L'art. 63 *in fine* : au lieu de la publication dans les Eglises de la capitale, c'est également la publication dans les journaux.

L'art. 74 soumettait le droit de réquisition en temps de guerre à des conditions ; le nouveau texte annonce une loi sur ce sujet.

L'art. 91, où la publication dans les églises est encore remplacée par la publication dans les journaux.

L'art. 93, même modification.

L'art. 95, prévoyant les cas fort improbables où le Riksdag aurait à prendre des mesures contre le roi lui-même, donne aux Cours royales, si le régent et le Conseil d'Etat négligeaient de convoquer le Parlement, le droit de donner publication à ces faits. Le Riksdag devrait se réunir le 20e jour (ancien texte : le 30e jour), après celui où le régent où le Conseil d'Etat aurait dû faire la convocation.

De même, la réforme a modifié divers articles de la loi organique du 22 juin 1867 : art. 16, 22, 25, 28 § 2, 71.

A l'art. 16 § 1, est ajoutée la disposition suivante :

«Les électeurs du second degré se réunissent, pour l'élection au Riksdag, sous la présidence du juge du district judiciaire auquel appartient la circonscription électorale, ou si deux districts sont confondus en une même circonscription sous la présidence du juge du district le plus peuplé ».

L'art. 22 concerne les protestations contre les élections.

L'art. 25 nouveau permet d'annuler une élection lorsque le chiffre des bulletins nuls atteint la moitié des votes émis.

D'après l'art. 28 § 2, si une vacance se produit, entre deux sessions, dans la première Chambre, le roi, sur la communication du cabinet, prescrit une élection nouvelle ; si la vacance se produit dans la deuxième Chambre, ce soin incombe au gouvernement.

Digitized by Google

L'art. 71, prescrit les règles concernant l'élection par le Parlement des délégués chargés d'administrer les biens dépendant de la Banque et de la Dette Publique.

II. Législation. — Les Chambres ont voté en 1894 une loi qui frappe d'inéligibilité au Parlement les personnes poursuivies à raison d'un crime infamant. Cette décision, pour devenir définitive, devra être confirmée en 1897, conformément à l'art. 64 de la loi du 22 juin 1866.

Enfin les Chambres ont en 1895 voté une motion invitant le gouvernement à présenter un projet de réforme électorale inspiré par les idées démocratiques et étendant le droit de vote au plus grand nombre des citoyens de fortune médiocre. (*A suivre*)

F. Moreau.

Professeur de droit constitutionnel
à la Faculté de Droit de l'Université d'Aix-Marseille.

Digitized by Google

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE

LA QUESTION DU SUCRE. — 1. Préambule. — 2. Historique de la question. — 3. Le projet voté par la Chambre des Députés. La proposition du monopole de la raffinerie aux mains de l'État. — 4. La proposition de suppression des primes de fabrication. — 5. De l'opportunité des primes d'exportation. — 6. De la nécessité de limiter les sacrifices de l'État. — 7. Sur la possibilité de développer la consommation intérieure — 8. Nature et montant des primes. — 9. Voies et moyens. — 10. L'avenir de la question. Conclusion.

1. Préambule. — Il faudrait que les Chambres françaises fissent preuve d'une singulière activité pour venir à bout des projets et propositions d'ordre financier qui leur sont ou doivent leur être soumis avant l'expiration de l'année que la Chambre des députés a encore à vivre. A l'heure où nous écrivons, le budget de 1897 n'est pas encore voté, quoiqu'il ne puisse plus tarder à l'être (1). Le budget de 1898 ne pourra donc être déposé qu'à une époque assez avancée de l'année. Sera-t-il, comme le budget de 1897, un de ces budgets d'attente dont chacun doit être le dernier et qui se succèdent depuis de longues années sans interruption ? Le gouvernement essayera-t-il de faire voter avant de le présenter aux Chambres les quatre grands projets de réforme fiscale, actuellement soumis à la Commission du budget de la Chambre des députés ? Il n'est pas probable, en tous cas, que ces quatre projets soient jamais convertis en lois ; ils soulèvent un très grand nombre d'objections, que nous aurons l'occasion de développer quand la Commission du budget aura terminé son examen. Sur ces projets s'en sont greffés d'autres, émanant de l'initiative parlementaire et qui ont pour objectif principal la réforme de la contribution foncière. Le renouvellement du privilège de la Banque de France n'a encore fait l'objet d'aucune discussion, et le privilège expire dans quelques mois (2). La réforme des droits de mutation par décès, votée par la Chambre, est à l'ordre du jour du Sénat.

La réforme de l'organisation financière et notamment du service des trésoreries générales est visée par diverses propositions. Le gouvernement, dans un projet original et très étudié, sollicite la réduction du traitement des conservateurs des hypothèques. La loi sur les boissons, votée par le Sénat, est revenue à la Chambre des députés, par suite de quelques désaccords entre les deux Chambres. Il en est de même de la curieuse loi sur les vins artificiels qui, malgré les graves objections, qu'elle soulève, sera vraisemblablement votée avant longtemps (3). La question des octrois est également pendante devant le Parlement. Le gouvernement prépare un projet de réorganisation du marché

(1) Il a été converti en loi, le 29 mars dernier. (*Journal officiel*, 30 mars, p. 1857). Nous en dirons quelques mots dans notre prochaine chronique ; il ne mérite pas davantage.

(2) Il y a même intérêt à ce qu'il soit voté avant le 1er juillet, puisque certains des avantages que s'y attribue le Gouvernement ont pour point de départ le premier jour du semestre pendant lequel il aura été voté.

(3) Elle a été promulguée le 6 avril 1898 *J. offic.*, 7 avril, p. 2053).

Digitized by Google

financier. Un rapport sur le monopole de la rectification de l'alcool vient d'être déposé par M. Guillemet, au nom d'une Commission spéciale, et, si ce rapport vient à être discuté, toute la question du monopole de l'alcool sera soulevée avec ses ramifications, à supposer même que les travaux de la Commission extra-parlementaire désignée pour l'étudier ne soient pas encore terminés à cette époque. Et nous ne parlons pas des nombreuses questions douanières dont les Chambres ont encore à s'occuper, et de celle de la prolongation des primes à la sériciculture.

Nous regrettons que l'espace nous manque pour consacrer quelques développements à ces différentes questions. Nous ne parlerons aujourd'hui que de celle du sucre ; grave par elle-même, à raison de l'importance des intérêts engagés, du conflit qu'elle fait apparaître au plus haut degré entre ceux des producteurs et ceux des consommateurs, elle l'est bien plus encore par une tendance nouvelle qu'elle manifeste chez nos gouvernants, par une phase inattendue qui se dessine dans le système de protection industrielle et surtout agricole, inauguré depuis quelques années ; elle l'est surtout par les pronostics attristants qu'elle conduit à formuler sur l'avenir d'une de nos principales industries. La Chambre des députés vient de terminer son examen (1) à la suite d'une préparation où la Commission des douanes et le gouvernement ont adopté successivement les solutions les plus variées et les plus contradictoires, à la suite de la discussion la plus incohérente, la plus extraordinaire qu'on puisse imaginer. Rarement, d'ailleurs, question fut plus complexe. Il n'y a pas dans la législation fiscale de problème qui soit devenu, de par les faits, de par les lois, de par la concurrence internationale, aussi obscur et aussi indéchiffrable que cet éternel et déplorable problème du sucre ; il n'y en a pas non plus, dont l'avenir soit aussi incertain, quoiqu'il doive malheureusement, comme nous le montrerons, se résoudre presque fatalement par une solution défavorable à la production française et par la suppression d'une de nos industries d'exportation. Ce sont ces différentes raisons qui nous déterminent à exposer avec quelques détails, — incomplets d'ailleurs, — cette question sur laquelle nous aurons plus d'une fois l'occasion de revenir.

La raison pour laquelle la recherche des débouchés de la production sucrière est une question insoluble, et restera telle tant que la production elle-même ne se sera pas restreinte, est que les pays producteurs européens livrent annuellement une quantité de sucre supérieure, non pas seulement à la consommation nationale, mais à la consommation totale du globe ; il faut donc nécessairement qu'une portion des quantités fabriquées reste invendue et les pays européens cherchent à rejeter les uns sur les autres la charge de cette situation.

Il n'y aurait que deux moyens raisonnables de sortir de la difficulté sans aucune charge pour les contribuables ; c'est, ou bien que les pays producteurs s'entendissent pour restreindre dans chacun d'eux la production à des

(1) Depuis que cet article a été écrit, le Sénat, à son tour, a adopté le projet, après une discussion qui n'a ouvert aucun jour nouveau sur la question et sans rien changer au texte voté par la Chambre ; les développements qui suivent conservent donc toute leur portée. La loi a été promulguée le 6 avril (*Journal officiel*, 7 avril, p. 2078).

Digitized by Google

limites raisonnables, ou bien que tous ils laissassent les choses s'arranger d'elles-mêmes ; il arriverait nécessairement un jour prochain, où, par l'effet naturel de la loi de la concurrence, la production totale s'arrêterait au niveau de la consommation. Le premier de ces moyens n'est guère pratique, un gouvernement ne peut peser sur une partie de ses producteurs et les obliger à abandonner une culture qu'il n'interdit pas aux autres. Quant au second moyen, il semble être actuellement visé par les puissances qui, comme nous le dirons plus loin, paraissent être portées à réunir une conférence internationale pour la suppression des primes accordées par chacune d'elles à l'exportation de ses sucres. Si cette conférence aboutit — ce qui n'est guère probable — la France n'en tirera pas grand profit au point de vue, du moins, de son exportation sucrière. Il en sera de celle-ci comme de presque toutes ses exportations agricoles ; nos produits sont, pour des raisons diverses, où la lourdeur des impôts figure à la première place, plus chers à fabriquer que ceux des pays voisins, leur prix de vente doit donc être nécessairement plus élevé et l'écoulement en est plus difficile (1). Si donc les gouvernements refusaient de protéger l'exportation des sucres, c'est la France qui payerait pour tous les autres pays, et sa production se restreindrait fatalement au montant de la consommation nationale, tandis que les marchés non producteurs seraient réservés aux autres pays de production.

Or, on peut se demander avec une certaine anxiété si la France est en état de supporter une réduction de près de moitié de sa culture en betteraves. Les raisons qui ont amené le développement de cette culture sont de telle nature qu'on ne voit guère quelle autre culture pourrait la remplacer ; ces raisons, on le sait, sont la facilité de la culture, le peu d'importance des avances qu'elle nécessite, un rendement moins aléatoire que celui de beaucoup d'autres cultures, le perfectionnement des procédés de raffinage, qui rend de plus en plus grande la quantité de sucre extraite de la betterave, et, par dessus tout, depuis quelques années, les mécomptes que donnent en Europe,et particulièrement en France, la vente du blé, dont le prix est descendu à un taux insuffisamment rémunérateur. C'est ainsi que l'étendue des terres ensemencées en betteraves s'est multipliée, tandis qu'en même temps, le rendement de chaque hectare en sucre augmentait de son côté.

Ces raisons sont d'ordre général ; elles ont produit leur effet dans tous les pays ; mais, — et on peut malheureusement en dire autant de tous les évènements qui paralysent l'essor général de l'agriculture en Europe, — la crise du sucre a été plus sensible en France que partout ailleurs, parce que notre pays est celui dont le système fiscal est le plus onéreux pour le contribuable, et surtout parce que depuis vingt-cinq ans, nous avons à compter avec des voisins, qui, grâce à des traités de commerce avantageux, grâce surtout à d'énormes efforts pour mettre en œuvre des ressources agricoles et industrielles insuffisamment développées jusqu'alors, nous font une concurrence ruineuse et vont même jusqu'à nous attaquer sur nos marchés nationaux.

(1) V. la fin de cette chronique.

Digitized by Google

2. Historique de la question. — C'est dire que, l'appréciation du système des primes sucrières mise à part, la lutte était difficile pour la France ; les primes accordées dans les pays producteurs à la fabrication et à l'exportation du sucre l'ont mise dans un état d'infériorité insoutenable. Ce n'est pas en France, — il est essentiel de le dire, car on l'a nié, — que cette innovation a pris naissance. A supposer que, comme on l'a prétendu, notre loi de 1884, dont nous parlerons dans un instant, ait introduit une combinaison de primes d'exportation (et cela n'est pas exact), nous avons été devancés par l'Allemagne, qui, dès 1861, comme nous le dirons, pour encourager son industrie sucrière encore dans l'enfance, lui affectait des primes, d'abord légères, puis plus élevées, et par d'autres pays producteurs qui avaient imaginé un système de bonis de fabrication. C'est grâce à cette concurrence que notre production en sucres raffinés qui, en 1875, était de 396.000 tonnes, était tombée en 1885 (avant que la loi de 1884 eût produit ses effets), à 265.000 tonnes. D'exportateurs que nous étions (notre exportation était de plus de 200.000 tonnes), il nous avait fallu accepter l'humiliation de compléter notre consommation par des achats faits à l'étranger. L'Allemagne qui, en 1873, ne produisait que 250.000 tonnes et n'en exportait que 21.000, était arrivée à en exporter 595.000 en 1883, et, dans le même temps, l'Autriche avait élevé ses exportations de 64.000 à 333.000 tonnes. Nous figurions, nous figurons encore aujourd'hui, au troisième ou au quatrième rang des pays producteurs, après avoir occupé pendant trente ans le premier rang.

Tout ceci est pour dire que si la loi du 29 juillet 1884 avait eu pour objet d'accorder des primes à l'exportation des sucres français, elle aurait été, non pas, comme on l'a soutenu, une provocation maladroite, destinée à attirer des représailles, mais une réparation trop tardive accordée à notre agriculture, et un moyen indispensable de la mettre en mesure de lutter avec celle de nos voisins.

Ce ne fut pas là, au surplus, le but de cette loi, et la preuve en est qu'elle accorda le même traitement à tous les sucres, sans se préoccuper de savoir s'ils étaient destinés à l'exportation ; on voulut simplement, — et personne n'élèvera des objections contre cette tendance, — supprimer la concurrence que, sur nos propres marchés, les sucres étrangers (allemands et belges notamment), venaient faire à l'industrie nationale. On adopta, à cet effet, un système de détaxe ; tandis que jusqu'alors, toute la quantité de sucre produite par la betterave était soumise à l'impôt, on décida que dorénavant le poids de la betterave serait seul constaté, et que l'impôt porterait sur un rendement présumé, calculé de manière à laisser un bénéfice au fabricant, c'est-à-dire inférieur au rendement réel (1) ; on espérait en même temps (et la suite des faits nous montrera que ce fut là un calcul intelligent, quoiqu'il soit en partie la cause de la crise actuelle), que, le fabricant, ayant désormais plus d'intérêt que par le passé à augmenter le rendement de la betterave, et l'agriculteur la richesse de son produit, le perfectionne-

(1) Le rendement légal était, par 100 kilog. de betteraves, fixé à 6 ou 5 kilog. de sucre raffiné, suivant les procédés de fabrication, jusqu'au 1er septembre 1887 ; à partir de cette date, le rendement, présumé invariable, quels que fussent les procédés de fabrication, augmentait jusqu'à 7 kilog. en 1890-1891.

Digitized by Google

ment de l'agriculture et du raffinage serait une conséquence de la loi. On ne faisait au surplus qu'employer tardivement un système qui, comme nous le dirons, a été le point de départ de la prospérité si rapide de l'industrie sucrière en Allemagne.

Si, au lieu de modifier dans un sens favorable aux contribuables le mode de calcul de l'impôt, on s'était contenté de réduire cet impôt, quelqu'un aurait-il soutenu que la loi accordait aux exportateurs une prime ? Evidemment non ; or, le procédé qu'employait le législateur ne consistait, au fond, qu'à atténuer l'impôt, au moyen d'une combinaison louable destinée, en même temps, à augmenter la richesse générale du pays. Du moment qu'on poursuivait ce résultat d'empêcher les importations de sucre, on eut également raison d'élever, par la même loi, les droits de douane sur les sucres étrangers.

Il est vrai que les avantages accordés à nos sucres par la loi de 1884 étaient supérieurs aux primes des lois sucrières allemandes (environ 5 fr. de plus par 100 kilos, à ajouter à des droits de douane, de 7 fr. par 100 kilos, sur les sucres étrangers (1) ; mais il faut croire que ces avantages n'étaient pas exagérés puisque, comme nous le dirons plus loin, l'Allemagne n'a pas plus tôt accordé une nouvelle prime à ses sucres qu'ils ont immédiatement réenvahi notre marché.

Le résultat de la loi de 1884 a été heureux, puisque la quantité de sucre extrait des betteraves est devenue de plus en plus importante (2) ; il est vrai que, d'autre part, la production s'est développée de telle manière qu'il a fallu écouler un stock de plus en plus élevé à l'étranger, et que d'année en année, à mesure que ce stock augmentait, les débouchés se fermaient devant lui ; mais c'est là un résultat qu'on ne pouvait éviter, et, d'ailleurs, ce n'est pas la loi de 1884 qui a restreint nos débouchés, c'est la concurrence de plus en plus active qu'on a persisté à nous faire. Car, la production des pays voisins s'augmentant en même temps que la nôtre, on a continué à chercher des débouchés pour l'excédent qu'elle offrait vis-à-vis de la consommation nationale, et on a augmenté les bonis et les primes,

Et malgré cette lutte, la loi de 1884 a eu des effets bienfaisants ; nos exportations ont recommencé, quoique la France n'ait pas pu regagner, à cet égard, sa situation prépondérante d'autrefois. En 1894, les Allemands exportaient 1.044.000 tonnes, les Autrichiens, 452.000 ; les uns et les autres avaient donc développé leur exportation malgré notre loi de 1884 ; mais la France était arrivée à se suffire de nouveau à elle-même, et à exporter la quantité respectable, étant données les circonstances, de 300.000 tonnes ; les

(1) Ce droit de douane n'a, depuis le régime de 1892, rien d'exagéré ; les produits étrangers payent, en général, une taxe égale au quart ou au cinquième de leur valeur.

(2) Dans les sept départements où la culture des betteraves est la plus importante et représente plus de 80 p. 100 de la production sucrière française, la production de la betterave était, de 1885 à 1895, montée de 2.931.000 à 6.300.000 tonnes. Et comme les rendements en sucre, qui étaient de 6 à 8 p. 100, se sont élevés à 9 et 10 p. 100, l'élévation de la richesse de ces départements a été énorme. Dans la campagne 1895-1896, la production est descendue à 5.411.484 tonnes, par suite d'une diminution dans les surfaces cultivées (204.718 hectares au lieu de 241.524), et dans le rendement de la culture (26.434 kilog. par hectare au lieu de 29.553). En revanche les rendements en sucre ont atteint un chiffre inusité (10,9 p. 100).

Digitized by Google

deux tiers des produits exportés allaient en Angleterre, le surplus dans des pays plus éloignés, notamment en Turquie et au Maroc.

Il est vrai que, pour procurer au Trésor les ressources nécessaires à l'allocation des bonis de fabrication, on a élevé le droit de consommation sur les sucres (1). Mais, — la question de savoir si l'on doit préférer une augmentation de la taxe de consommation ou une élévation des impôts généraux étant mise à part, — cette situation n'est pas en elle-même plus regrettable que le renchérissement des prix produit par toutes les autres mesures destinées à protéger l'industrie nationale sur les marchés nationaux, et notamment par les tarifs douaniers.

Depuis la loi de 1884, les progrès de la fabrication ont permis de restreindre les avantages faits aux producteurs. La loi du 27 mai 1887, en établissant sur le droit de consommation une surtaxe temporaire de 20 p. 100, le porta à 60 fr.; en même temps elle élevait de 6,25 à 7, p. 100 le taux initial du rendement légal fixé par la loi de 1884; ce chiffre devait être porté à 7 kil. 750 dans les années suivantes. La loi du 24 juil. 1888 maintint le taux du droit de consommation (2); elle décida, d'autre part, que les deux tiers seulement du sucre produit au-delà du rendement légal seraient affranchis du droit de consommation. La loi du 5 août 1890 restreignit l'exemption à la moitié des sucres produits au-delà du rendement légal. Enfin, celle du 29 juin 1891 maintient le rendement légal à 7 kil. 750 par 100 kilog. de betteraves et décide que si le rendement effectif dépasse 10 kilog. 500, l'excédent n'échappe plus aux droits que pour les deux tiers (3).

Les effets de la loi de 1884 ont été détruits complètement par les mesures prises en vue de la campagne sucrière 1896-1897 dans les pays étrangers. Le premier acte d'hostilité est venu de l'Allemagne, dont la production sucrière est, on l'a vu, beaucoup plus élevée que la nôtre et qui n'a poursuivi d'autre but que d'assurer des débouchés à toute cette production, devenue supérieure de plus de moitié à la consommation nationale (4). L'Allemagne, nous l'avons dit, a été la créatrice des primes d'exportation. Dès 1841, elle accordait à ses sucres des primes de fabrication. Ces primes, suivant un système que lui a emprunté notre loi de 1884, consistaient à im-

(1) L'impôt a été fixé par la loi de 1884 à 50 fr. par 100 kilog. de sucre raffiné sur les sucres bruts et raffinés, à 53 fr. 50 sur le sucre candi, à 10 fr. sur les glucoses. Il n'était, avant cette loi, respectivement que de 40 fr., 43 fr. et 8 fr. par 100 kilog. de raffiné.

(2) Le droit fut réduit à 40 fr., mais frappé d'une surtaxe temporaire de 50 p. 100, qui s'est maintenue et qu'il n'est pas question de faire disparaître.

(3) Si l'on prend la moyenne des trois dernières années, 217 millions de kil. ont payé le droit total de 60 fr.; 158 millions le droit réduit.

(4) Voici les chiffres (ronds) de la campagne 1895-1896 : Allemagne, 1.610.000 tonnes; Autriche-Hongrie, 780.000 tonnes : Russie, 730.000 tonnes; France, 630.000 tonnes; Belgique, 220.000 tonnes; Hollande, 103.000 tonnes. En y ajoutant d'autres pays de production moindre, on arrive à 4.213.000 tonnes. Le sucre de canne, d'autre part, a produit 2 540.000 tonnes (Java, 620.000; Philippines, 260.000; Louisiane, 240.000; Cuba, 230.000: Maurice, 150.000. Le sucre produit dans le monde entier représente donc 6.753.000 tonnes et la France figure dans ce chiffre pour moins d'un dixième. Du 1er janvier au 1er décembre 1896, la quantité produite est plus forte; elle se monte à 7.707.500 tonnes, alors que l'année précédente elle n'était que de 7.269.710 tonnes. Et il faut noter qu'en 1896, la production de Cuba a, par suite de la guerre civile, diminué de beaucoup. V. *Journal des Fabricants de sucre*, du 27 janvier 1897.

Digitized by Google

poser la betterave suivant un rendement légal, inférieur au rendement véritable. Elle y a ajouté les primes d'exportation en 1861, quand, sa fabrication étant devenue assez prospère pour que la consommation nationale fut assurée, elle a tenu à développer ses marchés de vente, à donner à ses produits des débouchés internationaux. Une loi de 1861 créa les drawbacks, qui consistaient à rembourser, lors de l'exportation du sucre, le droits payés sur la matière première ; le remboursement était même supérieur au droit perçu, et l'excédent constituait un supplément de prime.

Cette prime se cumulait avec la prime de fabrication ; et c'est grâce à cette combinaison que l'Allemagne est arrivée à développer son industrie sucrière jusqu'au point où elle est aujourd'hui et à prendre la tête des pays producteurs de sucre, — avec une production dépassant le double de celle de l'Autriche, qui vient immédiatement après, — tandis qu'il y a vingt-cinq années, elle avait le troisième rang, et à décupler, dans le même temps, sa production.

Il fallait un débouché extérieur pour cette production ; la France lui étant fermée, et notre loi de 1884 ayant amené le développement de la fabrication, et, par suite, celle de l'exportation, l'Allemagne crut nécessaire de recourir à de nouveaux moyens de combat. Elle restreignit les primes de fabrication, qui lui paraissaient avoir atteint tout leur effet sur le développement de l'industrie, et développa les primes d'exportation. Une loi du 9 juil. 1887 commença à poursuivre ce but. Puis, on espéra, en promettant une diminution future dans les primes d'exportation, inviter la France à désarmer et à supprimer ses primes de fabrication.

La loi de 1891 voulut réaliser cette réforme, mais seulement à partir de 1894, et loin d'en effectuer réellement la réduction, l'Allemagne, comme nous le verrons, a augmenté ses primes. Toutefois, jugeant sans doute la production suffisamment perfectionnée, elle supprimait définitivement ses primes accordées à la fabrication.

Il faut bien dire que l'Allemagne persistait malgré elle dans son système de primes à l'exportation ; l'échec d'une conférence internationale qu'elle avait provoquée pour la suppression des primes sucrières de toute espèce, et l'effet produit sur le développement de notre production et de notre exportation par la loi de 1884, la déterminèrent à asseoir sur des bases nouvelles l'encouragement qu'elle donnait à l'industrie sucrière. En 1884, elle produisait un million de tonnes, quatre fois plus que la France.

L'Allemagne a songé d'autre part, à forcer l'entrée de ses sucres en France, où le tarif protecteur de nos lois de 1884 et de 1892, a réduit de beaucoup la consommation du sucre étranger. Ce tarif, qui est de 60 à 72 fr. par 100 kilos pour les sucres en poudre et de 72 à 90 fr. pour les raffinés, plus une surtaxe qui, avant le décret du 26 juill. 1896, dont nous parlons plus loin, s'élevait à 7 fr. pour les bruts et 8 fr. pour les raffinés au tarif minimum, avait réussi à contenir l'importation, quoiqu'elle eût une tendance à s'accroître. En 1895 l'importation des sucres étrangers était de 22 kilos de sucres en poudre, de 203.000 kilos de raffinés candis, de 876.715 kilos de raffinés et de 159.000 kilos de vergeoisés ; ce n'est pas grand chose en face d'une production nationale de plus de 600.000 tonnes ;

Digitized by Google

mais c'est déjà plus que dans le années précédentes : l'importation des raffinés était de 34.327 kilos en 1892, de 20.037 kilos en 1893, de 209.072 kilos en 1894; cette augmentation était déjà presque tout entière due aux sucres allemands.

La loi allemande du 27 mai 1896 n'a pas, d'ailleurs, seulement pour objet de développer les débouchés de la production nationale sucrière, c'est également une loi d'impôt qui, sous prétexte de procurer au Trésor des ressources nécessaires pour payer les primes d'exportation, lui fournit des recettes beaucoup plus considérables.

Elle décide tout d'abord que la production générale de sucre et la production de chaque fabrique destinées à bénéficier des primes seront limitées annuellement par les autorités fiscales, conformément aux solutions adoptées par le conseil fédéral, au moyen de la fixation d'un contingent (*Kontingentirung*). Pour la première campagne, celle de 1896-97, le contingent maximum est de 1.700.000 tonnes. Des primes d'exportation sont accordées aux quantités égales ou supérieures à 500 kilos de sucre brut ayant au moins 90 p. 100 de polarisation ; le sucre raffiné ayant de 90 à 98 p. 100 de polarisation reçoit une prime de 2 marks 50 par 100 kilos ; le sucre en pain cristallisé blanc, en plaques, blocs, bâtons, cubes ou cristaux durs, blancs et translucides, ayant au moins 99 1/2 de polarisation, une prime de 3 m. 55, par 100 kilos ; toutes autres catégories de sucre ayant au moins 98 p. 100 de polarisation, une prime de 3 m. par 100 kilos.

L'élévation des primes est importante, car elle ne se montaient jusqu'alors respectivement qu'à 1 m., 2 m., et 1 m. 65 ; c'est une augmentation de moitié pour certains produits, de près de moitié pour les autres. Le Conseil fédéral peut également accorder des primes aux produits exportés contenant du sucre indigène. Les primes sont diminuées de la taxe d'exportation dont nous parlons plus loin ; elles sont payables six mois après l'exportation ou la mise en entrepôt.

On estime que plus de la moitié des sucres fabriqués sera exportée.

Ces diverses dispositions législatives ont été le résultat d'un compromis destiné à satisfaire en même temps les agriculteurs de l'Est qui se seraient contentés de primes peu élevées, mais s'opposaient à la limitation du chiffre de la production, et ceux des autres régions dont les prétentions étaient contraires. Telle est la loi allemande, si bien nommée par ses promoteurs une loi de guerre (*Kampfgezetz*).

L'Autriche-Hongrie n'a pas tardé à répondre en organisant son système de primes sur une nouvelle base, votée par les deux parlements de la monarchie dès le mois de juin et qui, comme le système allemand, est entrée en vigueur le 1er août dernier. Les primes de sortie, que la législation antérieure fixait à 1 fl. 60 kr. par quintal métrique pour les sucres bruts, et à 2 fl. 30 pour les sucres raffinés, n'ont pas, individuellement, été augmentées, mais on en a garanti le payement intégral en élevant de 4 à 9 millions de fl. le crédit affecté à ces primes. Jusqu'alors les exportations cessaient de recevoir une subvention, dès que le crédit qui était consacré aux primes se trouvait épuisé ; aussi tout le sucre qui n'était pas absorbé par la consommation intérieure n'était-il pas, à beaucoup près, exporté ; dans la dernière campagne sucrière, sur 10 millions et demi de quintaux pro-

Digitized by Google

duits dans la monarchie, 3 millions et demi avaient été consommés dans le pays même, 4 millions et demi (d'une valeur de 60 à 70 millions de florins) avaient été exportés (1).

L'effet de ces mesures s'est immédiatement fait sentir en France : dès le mois de juin, notre exportation sucrière fut presque nulle ; il était d'autant plus urgent de prendre des mesures pour soutenir la lutte avec l'Autriche et surtout avec l'Allemagne, que la production sucrière en France est de beaucoup supérieure à la consommation et que, pour maintenir sa situation actuelle, dont la prospérité n'a rien d'exagéré, l'industrie de notre pays doit exporter plus de 300.000 tonnes par an (2). On risquait, d'autre part, de voir la consommation du sucre national diminuée par les importations étrangères, devenues, grâce à l'élévation des primes d'exportation, plus faciles malgré la lourdeur de notre tarif douanier. La session ordinaire de 1896 s'était terminée sans que le gouvernement se fût mis d'accord avec les Chambres sur le système à adopter, quoique tout le monde sentît qu'il fallait faire quelque chose ; on était arrêté plus par la question des voies et moyens que par celle de la fixation des primes d'exportation. Un projet de loi déposé par le gouvernement, le 9 juillet 1896, établissait des surtaxes à l'importation des sucres étrangers, et des primes de sortie aux sucres français ; il ne put être discuté avant la fin de la session ordinaire.

Un décret du 26 juillet 1896 (3) alla au plus pressé et prit des mesures pour empêcher que l'augmentation des primes d'exportation en Allemagne ne portât préjudice à la production nationale ; le décret fixa, en conséquence, les surtaxes applicables « aux sucres bruts étrangers importés des pays d'Europe et aux sucres raffinés étrangers de toute origine » aux chiffres suivants par 100 kilos de poids effectif net, chiffres empruntés au projet de loi qui avait été déposé devant les chambres :

10 fr. 50 sur les sucres bruts d'origine européenne ou importés des entrepôts d'Europe.

16 fr. sur les sucres raffinés et assimilés autres que les candis (tarif général).

12 fr. sur les mêmes sucres (tarif minimum).

30 fr. 80 sur les sucres candis (tarif général).

25 fr. 80 sur les mêmes sucres (tarif minimum).

On ne pouvait faire davantage ; aucun texte législatif ne donne au pouvoir exécutif le droit d'établir des primes d'exportation ni à plus forte raison de majorer les impôts existants ou de créer des impôts nouveaux pour assurer le payement de ces primes. En établissant des surtaxes à l'importation, le gouvernement ne faisait qu'user du droit que lui accorde l'art. 34 de la loi du 17 décembre 1814 dans les termes suivants : « des ordonnances du roi pourront provisoirement, et en cas d'urgence prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère ou augmenter, à leur importation, les

(1) *Economiste français*, 15 août 1896.

(2) Aussi le stock du sucre en France, qui était de 403.247 tonnes au 31 décembre 1894 et de 496.807 tonnes le 31 décembre 1895, s'est-il élevé, au 31 décembre 1896, à 624.121 tonnes

(3) *Journ. officiel* du 28 juillet, p. 4.342, *Bulletin de statistique du Ministère des finances*, août 1896, p. 130 et suivantes ; V. le rapport qui a précédé le décret.

Digitized by Google

droits de douanes. Toutes les dispositions ordonnées et exécutées en vertu du présent article, seront présentées en forme de projet de loi, aux deux Chambres, avant la fin de leur session, si elles sont assemblées, ou, à la session la plus prochaine, si elles ne le sont pas ». L'art. 4 de la loi du 3 juillet 1840 a, en ce qui concerne les sucres, reproduit l'esprit de cette disposition en disant que « les surtaxes établies sur les sucres étrangers pourront être modifiées par des ordonnances royales, dont les dispositions devront être soumises aux Chambres dans leur plus prochaine session. »

Ce décret est entré en vigueur dès le 1er août, c'est-à-dire le jour même où commençait l'exécution des lois allemande et autrichienne.

On a discuté, dans une certaine partie de la presse, la légalité de ce décret : les lois de 1814 et de 1840 ont, a-t-on dit, été tacitement abrogées par les réformes libre-échangistes ; corollaires et conséquences d'un régime protectionniste, elles ont perdu leur raison d'être, par la disparition de ce régime. Qu'elles aient perdu leur raison d'être, cela peut se soutenir, quoique, dans un système libre-échangiste, il puisse y avoir lieu d'élever ou d'abaisser des droits douaniers, et que des mesures de ce genre aient quelquefois, même dans ce système, un caractère d'urgence absolue. En tout cas, il est de principe qu'une loi, tant qu'elle n'est pas abrogée, survit aux motifs qui l'on fait naître ; les textes de 1814 et de 1840 n'ont donc jamais cessé d'être en vigueur ; à plus forte raison ont-ils repris toute leur efficacité pratique quand la protection est revenue remplacer le libre-échange.

Ce qui est malheureusement plus certain, c'est que le décret de juillet 1896 n'a plus aujourd'hui aucune force légale ; pour garder sa valeur il aurait dû, suivant les lois de 1814 et de 1840, être converti en loi dans la plus prochaine session des Chambres ; c'est bien ainsi que l'entendait le gouvernement, car l'une des dispositions du projet voté par la Chambre convertit en loi le décret de 1896, tout en le modifiant. La session de 1896 s'est terminée sans qu'aucune loi eût été votée sur la matière ; nous ne pensons donc pas que les tribunaux puissent refuser de faire droit aux réclamations des importateurs qui, pour les importations faites à partir de la clôture de la session, réclameraient la restitution des surtaxes perçues d'après le tarif fixé par le décret. Le gouvernement pouvait, sans doute, user à nouveau des droits qui lui ont été conférés par les lois de 1814 et de 1840, mais la décision qu'il aurait prise n'aurait eu d'effet qu'à sa date (1).

Le retard apporté par la Chambre au vote d'une loi sucrière a produit des effets déplorables ; les exportations de sucres se faisant, pour la majeure partie, dans les trois derniers mois de chaque année, la campagne de 1896-1897 est désastreuse pour nos fabricants ; il leur devient entièrement impossible de soutenir la concurrence, de plus en plus redoutable depuis quelques années, des sucres autrichiens et surtout allemands sur les marchés de consommation.

(1) Nous avons dit que le projet voté convertit en loi le décret, mais est-ce avec effet rétroactif ? Il faudrait le dire ; on ne saurait, en effet, admettre cette solution en dehors d'un texte, puisque, d'après les lois de 1814 et de 1840, cet effet rétroactif est subordonné à la condition que la loi de confirmation soit votée dans la session immédiatement postérieure au décret.

Digitized by Google

Le retard est imputable pour une partie au gouvernement, qui n'a pas su imprimer toute l'activité désirable aux travaux de la commission des douanes, et pour une autre partie à cette dernière qui a manifesté, dans toutes ses discussions, une singulière indécision, sautant d'une idée à l'autre sans pouvoir s'arrêter à aucune; et le gouvernement n'a cru pouvoir mieux faire que d'épouser ces hésitations et de finir par combattre devant la Chambre les projets dont il avait commencé par proposer l'adoption.

Au sujet de la fixation des primes, le projet déposé par le gouvernement à la Chambre des députés donnait des solutions qu'il a lui-même jugées plus tard insuffisantes.

Pour bien marquer que les mesures à adopter avaient un caractère temporaire, et qu'elles étaient provoquées par des circonstances accidentelles, le projet portait que la loi à voter serait en vigueur du 1er déc. 1896 au 1er sept. 1898. La fixation d'une limite à l'application d'une loi qui pourra avoir besoin d'être renouvelée, si le péril qu'elle est destinée à conjurer est de nature à pouvoir persister, ne peut avoir que des inconvénients ; le fâcheux spectacle qu'ont donné, à propos de la question sucrière, les pouvoirs publics dans ces dernières semaines donne à penser que le mieux serait de laisser la loi nouvelle en vigueur jusqu'au moment où on croirait nécessaire de l'abroger ; les tergiversations qui pourraient se produire au sujet de son abrogation auraient des conséquences moins déplorables que les hésitations dont les Chambres feraient évidemment preuve avant de consentir à la renouveler. Et c'est ce qui a décidé la commission et la Chambre à ne fixer aucun délai.

Les primes étaient, d'après le projet, accordées à partir du 1er déc. 1896 : 1° aux sucres indigènes produits depuis le 1er sept. 1896 et exportés ; 2° aux sucres des colonies françaises embarqués à partir du 1er sept. 1896 et réexportés après leur arrivée en France; 3° aux sucres libérés d'impôts imputés à la décharge d'admission temporaire produits en France ou expédiés des colonies avant le 1er sept. 1896.

Les primes étaient fixées aux chiffres suivants : 1 fr. 60 par 100 kilos de raffiné pour les sucres bruts titrant de 95 à 98 degrés ;

2 fr. 50 par 100 kilos de raffiné pour les sucres blancs granulés, raffinés, titrant 98 degrés et au-dessus ;

1 fr. 75 aux Antilles et 2 fr. aux autres colonies pour détaxe de distance ; aux sucres coloniaux français importés directement en France ; détaxe de 2 p. 100 en poids aux sucres fabriqués de la métropole, expédiés des ports du Nord et de la Manche à destination des ports français.

Ces primes, sans être à beaucoup près équivalentes à celles qu'ont établies les pays étrangers, étaient cependant de nature à empêcher la décadence immédiate de notre industrie sucrière.

La commission, néanmoins, fit très sagement en les élevant dans des proportions suffisantes pour annihiler l'avantage que les producteurs des pays voisins tiraient des primes qui leur étaient allouées ; elle établit des primes variant de 3 fr. 50 à 4 fr. 50 et des détaxes de distance de 2 fr. 25 pour les sucres des colonies françaises de l'Atlantique, de 2 fr. 50 pour les sucres des autres colonies françaises, de 2 fr. pour les sucres bruts prove-

Digitized by Google

nant des fabriques de la métropole et expédiés à destination des raffineries des ports de l'Atlantique et de la Méditerranée, de 2 fr. pour les sucres bruts provenant des sucreries du centre de la France et se trouvant à une distance des ports qui serait à déterminer.

La grande difficulté en cette matière est, de trouver, sans blesser la justice, les ressources nécessaires au paiement des primes. On s'est adressé partout soit aux consommateurs, soit aux producteurs de sucre. En Allemagne, la loi du 27 mai adopte les dispositions suivantes, qui ont, du reste, autant pour objet d'augmenter les ressources générales du budget que de fournir au Trésor un moyen d'acquitter les primes d'exportation.

Le droit d'entrée ou d'importation (*Eingangszoll*), que la loi de 1891 fixait à 36 marks par 100 kilos, est porté à 40 m.; le droit de consommation sur les sucres indigènes (*Verbranchsabgabe*) est porté de 18 à 30 m. par 100 kilos de poids net. La production est frappée d'un impôt sur la fabrication (*Betriebssteuer*) de 0 m. 10 par 100 kilos jusqu'à 4.000 tonnes, de 0 m. 125 pour les quantités supérieures à 4.000 tonnes et n'excédant pas 5000 tonnes, de 0 m. 15 pour les quantités supérieures à 5.000 tonnes et n'excédant pas 6.000 tonnes, etc., en ajoutant 0.025 m. par 100 kilos pour chaque nouveau millier de tonnes. Enfin la loi décide que chaque fabrique qui dépassera son contingent payera sur l'excédant une surtaxe à cette taxe, égale à la prime d'exportation et qui sera calculée sur les sucres bruts. Il est clair que le Trésor tirera de cette réforme un profit infiniment plus grand que les exportateurs ; ces derniers n'en obtiendront pas moins une subvention de dix millions de marks.

En Autriche, on a adopté un système plus simple, en portant de 11 à 13 florins par 100 kilos l'impôt sur le sucre ; comme en Allemagne, cette mesure a un but en partie fiscal, puisqu'elle doit produire 7 millions de florins, c'est-à-dire une somme de beaucoup supérieure au crédit nouveau des primes.

Le projet du ministère Méline établissait les surtaxes suivantes : 1° Une surtaxe de 2 fr. par 100 kilos de sucre raffiné sur les sucres de toute origine imposables pour la consommation et le sucrage des vendanges, ainsi que sur les sucres provenant d'excédent de rendement ou de déchet de fabrication. — 2° Une surtaxe de 1 fr. 50 par 100 kilos sur les glucoses livrées à la consommation. Le gouvernement proposait en outre d'élever les droits de douane sur les mélasses. Ces impôts devaient être appliqués, dès le vote de la loi et par voie d'inventaire, à toute quantité de sucre existante et dépassant 500 kilos de raffiné.

Dès ses premières séances, la commission repoussa ce projet, qui lui parut avoir l'inconvénient de faire peser uniquement sur les raffineurs les charges des primes, et demanda au gouvernement de présenter un projet transactionnel qui les répartirait entre les raffineurs, les cultivateurs de betteraves et les consommateurs.

Un projet transactionnel, élaboré par le président de la commission, et accepté par le ministre, fut, en effet, présenté à la commission ; il établissait une taxe de fabrication à la fois sur les sucres bruts et sur les sucres raffinés ; les premiers étaient soumis à une taxe de 1 fr. par 100 kilos, les

Digitized by Google

seconds à une taxe de 3 fr. par 100 kilos. On supposait que le produit de cette taxe, qui devait s'élever à 7 millions pour les sucres bruts, et à 12 millions pour les sucres raffinés, suffirait à payer les primes de sortie, telles qu'elles étaient fixées par le projet du gouvernement ; les deux taxes devaient constituer deux fonds distincts, sur chacun desquels devaient être payées les primes correspondantes. On reprocha à ces propositions, comme à celle du gouvernement, de ne pas répartir équitablement la charge des primes : Le projet transactionnel était en effet, beaucoup plus lourd pour les raffineurs que pour les fabricants ; d'un autre côté, le montant des primes ayant été augmenté par la commission, les ressources nécessaires devenaient elles-mêmes plus considérables.

La commission adopta, en conséquence, une autre proposition qui établissait une surtaxe de 2 fr. 50 par 100 kilos sur la consommation, et un droit de statistique de 1 fr. 75 sur les sucres raffinés et sucres candis et de 1 fr. sur les sucres bruts livrés à la consommation.

Enfin, le dernier projet auquel on s'était arrêté faisait peser sur le fabricant ou le raffineur toute la charge des primes. Il établissait : 1° une surtaxe de 2 fr. 50 par kilog. de sucre raffiné sur les sucres imposables de toute espèce, y compris les sucres bruts, raffinés ou candis, qui seront déclarés pour le sucrage des vins, cidres et poirés et les sucres provenant d'excédent de rendement ou de déchet de fabrication ; de 50 cent. par 100 kilogr. sur les glucoses livrées à la consommation ; 2° un droit de raffinage de 2 fr. par 100 kilog. de raffiné sur les sucres candis, sucres raffinés parfaitement épurés durs et secs, sucres raffinés autres, titrant au moins 98 p. 100, et vergeoises ; 3° 1 fr. pour 100 kilog. de raffiné sur les sucres bruts n'allant pas en raffinerie. Il était entendu que les sucres exportés étaient exempts de tous ces droits (1).

Le projet élevait en outre les droits de douane sur les dérivés du sucre : mélasses et chocolats.

La Commission des douanes fit subir dans le cours de la discussion une nouvelle modification à son projet, en demandant une taxe de raffinage de 4 fr. et un droit de fabrication de 1 fr.

Ajoutons que la Commission du budget repoussait toute proposition tendant à allouer des primes aux sucres, dans l'intérêt de notre situation financière.

Sur ces entrefaites les pays de production se sont aperçus qu'en se provoquant ainsi réciproquement à des élévations de primes, qu'ils adoptaient les uns après les autres, ils aboutissaient à faire payer par les pays producteurs le sucre consommé dans les pays non producteurs, ce qui permet aux Anglais, les plus grands consommateurs de sucre, qu'il y ait sur notre globe, — l'Angleterre use 38 kilos de sucre par habitant, — d'acheter pour deux ou trois pence le kilog. de sucre que nous payons cinq ou six fois plus cher. Il est évident que si les pays producteurs continuent à marcher dans la voie où ils se sont engagés, ils seront fatalement conduits à élever successivement, au grand détriment de leur prospérité, le montant de leurs primes de sortie.

(1) *Journ. offic.* du 20 janv. 1897. Débats parlement., p. 34.

Digitized by Google

Aussi l'Autriche a-t-elle pris l'initiative d'un congrès international, qui doit, dit-on, s'ouvrir prochainement, auquel participeront l'Allemagne, la Belgique, la France et la Russie, et où sera agitée la question de la suppression des primes à l'exportation ; peut-être la France, à laquelle la dernière campagne aura porté un grave préjudice, n'y aura-t-elle pas l'autorité nécessaire pour réclamer la suppression d'une institution qu'elle aura su difficilement établir chez elle, et qui, par la faute même de la France, aura activé singulièrement le développement de l'industrie sucrière chez nos voisins. Certains pays commencent, d'ailleurs, à se lasser du système des primes à un tel point qu'ils songent à les réduire sans attendre une entente internationale.

Les Chambres hollandaises viennent de voter une loi qui, en même temps qu'elle introduit le système de l'exercice dans les fabriques de sucre de betterave, fixe pour 1897 le maximum des primes à 2.500.000 florins sur les sucres bruts (à raison de 2 fl. 50 par 100 kilos) et à 500.000 florins sur les raffinés, en ajoutant que le montant des primes sera diminué pour les premiers pendant huit ans à raison de 100.000 fl. par an et pour les seconds pendant cinq ans à raison de 50.000 fl. par an.

L'Angleterre elle-même n'a pas entièrement à se féliciter des sacrifices que font à l'envi les pays producteurs pour lui livrer le sucre à un prix dérisoire. Le système des primes est sur le point d'achever la ruine, déjà commencée, des raffineries anglaises et des plantations de cannes à sucre dans les colonies britanniques. Aux Antilles les plantations ont complétetement cessé de produire des bénéfices, le prix ayant diminué de moitié ; les planteurs de la Guyane se plaignent que leurs frais de production atteignent 14 liv. 15 sh. 10 d. par tonne de sucre, alors que la tonne se vend 13 liv. 19 sh. 2 d. Les colonies anglaises demandent soit qu'on alloue à leur production des primes équivalentes aux primes allemandes, soit que l'importation du sucre en Angleterre soit frappée de droits de douane, égaux aux primes payées dans les pays d'exportation. La métropole ne paraît pas, d'ailleurs, disposée à les écouter ; une commission a bien été désignée pour examiner les griefs des planteurs, mais sa mission semble être moins de chercher à leur donner satisfaction que d'examiner s'il n'est pas possible d'imputer à une mauvaise administration ou à des procédés imparfaits la déchéance du sucre de canne, et si les plantations de cannes à sucre ne peuvent être remplacées par d'autres industries. L'Angleterre paraît disposée à profiter sans restriction de la manne que, presque gratuitement, lui envoient les pays producteurs.

Telle était la situation, lorsque la Chambre a commencé, au mois de janvier de cette année la discussion du projet.

3. La proposition de monopole de la raffinerie aux mains de l'État. — Cette proposition, qui, cela va sans dire, émanait du groupe socialiste de la Chambre, ne mérite qu'un intérêt de curiosité (1). L'expropriation des

(1) Le texte même n'en manque pas de piquant : « A partir du 15 mars prochain, l'Etat exercera seul l'industrie de la raffinerie du sucre. Il entrera en possession immédiate des

Digitized by Google

raffineries aurait lieu sans indemnité ; là-dessus il n'y a qu'une chose à dire, c'est que, fort heureusement, l'opinion publique n'est pas encore prête à admettre la suppression sans indemnité d'une propriété quelconque. Quant au principe même du monopole, il aurait, dans l'opinion de ceux qui l'ont proposé, un grand avantage.

Il mettrait fin aux spéculations du syndicat des raffineurs, spéculations qui troublent le marché, au grand détriment des cultivateurs de betterave et des consommateurs. Le gouvernement autrichien, lors du vote de la loi sur les primes sucrières, a dû répondre à une préoccupation identique en prenant l'engagement de négocier dans les six mois avec la Hongrie une loi mettant fin aux syndicats (ou *Kartel*) des grands producteurs et raffineurs. A cet avantage, il faudrait en ajouter un autre; c'est que l'Etat pourrait supprimer les primes dont seuls, suivant les socialistes, les raffineurs profitent aujourd'hui.

Toutes les objections qui s'adressent aux monopoles d'Etat peuvent être faites au monopole de la raffinerie, et quelques-unes de plus ; comme tous les monopoles, celui de la raffinerie serait coûteux pour le contribuable, car c'est un loi bien connue que l'Etat est un mauvais industriel; non seulement l'exportation disparaîtrait, car elle exige des capacités commerciales et une combativité qu'on ne peut s'attendre à trouver dans un gouvernement, mais les prix s'élèveraient à l'intérieur en même temps que la qualité du sucre risquerait de diminuer. D'un autre côté, l'organisation du monopole de la raffinerie se heurterait à de grandes difficultés ; il existe des fabriques qui raffinent elles-mêmes leur sucre ; faudra-t-il les exproprier aussi ? Quant aux bénéfices de l'Etat, ils seraient nuls par cela même que ses frais sont toujours supérieurs à ceux des industries particulières; il faut, d'ailleurs, remarquer que les bénéfices de la raffinerie ne sont pas très élevés, et que si les raffineurs s'enrichissent, c'est plus par la spéculation que par la vente des produits (2).

Quant à la suppression des primes il n'est pas nécessaire, pour y arriver, d'exproprier les raffineries ; d'ailleurs les promoteurs de cette suppression ne les suppriment pas d'une manière absolue, ils prennent simplement les mesures nécessaires pour que la raffinerie n'en profite pas ; ils décident que le prix de vente du sucre sur le marché intérieur devra permettre à l'Etat de maintenir et d'accroître sur le marché du monde la place de la production sucrière française. Il fait donc une nouvelle application du socialisme d'Etat en donnant au gouvernement la mission de fixer les cours.

établissements et de l'outillage. Aucune indemnité n'étant due, même en régime capitaliste aux raffineurs pour la substitution du monopole légal de l'État au monopole de fait dont ils ont longtemps abusé, il leur sera tenu compte seulement de la valeur à ce jour des bâtiments et de l'outillage. Des experts désignés par l'État procéderont à cette évaluation ».

(2) Le ministre du commerce a apporté à la tribune de la Chambre les chiffres suivants (*Journ. offic.*, 24 janv. 1897, p. 105, 3e col.): la différence moyenne, de 1891 à 1896, entre le prix du sucre brut et celui du sucre raffiné n'a pas dépassé 10 fr. 20 par 100 kilog., en 1892, année pendant laquelle il y a eu interruption dans le fonctionnement du syndicat des raffineurs, la différence n'a été que de 6 fr. 30; les frais de raffinage s'élèvent de 5 fr. à 7 fr. 80. Comme on ne pourrait plus compter, avec un monopole d'État, sur une élévation des cours produite par la spéculation, le gain de l'État serait insignifiant.

Digitized by Google

4. La proposition de suppression des primes de fabrication. — Le ministre de l'agriculture n'admet pas qu'on ait, en 1884, établi des primes de fabrication : pour lui ce sont « des encouragements à l'agriculture ». Les mots importent peu ; ce qui est certain c'est que la loi de 1884, pour donner un essor nouveau à la culture de la betterave ou à la fabrication du sucre, leur a assuré des avantages qui consistent dans une bonification d'impôt. Comme c'est cette bonification même qui a conduit l'Allemagne, et après elle l'Autriche, à accorder des primes d'exportation nouvelles à leurs sucres, on a proposé un moyen bien simple de mettre notre industrie sur un pied d'égalité avec celle de ces pays : abroger la loi de 1884 et rétablir des primes d'exportation d'un montant égal aux primes allemandes ; de cette manière, le succès de la conférence internationale n'était pas douteux : chacun des pays rivaux ayant établi des primes de même nature, la suppression de ces primes aurait été immédiatement votée.

Le gouvernement s'est opposé à cette mesure, et la Chambre n'y a pas souscrit, on comprend pourquoi : les encouragements que la loi de 1884 donne à l'agriculture se traduisent, en fait, par un privilège attribué à la production, privilège qui lui facilite la vente non seulement en France mais à l'étranger ; ce privilège dépasse de beaucoup celui que les primes d'exportations procurent aux producteurs dans les pays étrangers (1). Ainsi envisagée, la création de primes d'exportation, loin de mettre nos producteurs en état de lutter avec les producteurs étrangers, leur portait préjudice.

Mais dire, comme on l'a fait (2), que la loi de 1884 doit-être maintenue *dans l'intérêt du consommateur lui-même,* c'est aller un peu trop loin ; l'intérêt du consommateur serait qu'il n'y eût de primes d'aucune sorte, que les droits de douane fussent supprimés et que la libre concurrence entre les sucres français et les sucres étrangers fît baisser au minimum le prix du produit. Nous convenons que cette liberté absolue n'est pas à désirer, qu'elle entraînerait comme résultat immédiat la suppression de notre industrie sucrière. Qu'on dise donc que, pour maintenir cette industrie, on est forcé de demander au consommateur la persistance et l'aggravation des sacrifices exigés de lui, mais qu'on ne dise pas que son intérêt est de payer les primes du sucre. On a invoqué l'exemple du pain dont le prix diminue, tandis que les droits de douane sur le blé augmentent (3). Mais a-t-on jusqu'à présent donné au cultivateur de blé des primes de culture ? Non ; si le prix du pain a baissé, ce n'est pas que le législateur ait cherché ce résultat, c'est au contraire, contre sa volonté, par suite des économies de plus en plus grandes faites dans les pays étrangers sur les transports, des perfectionnements apportés dans la culture et dans le rendement de la terre ; si on avait établi un droit de consommation sur le blé, ou une taxe sur la mouture, c'est alors qu'on aurait vu augmenter le prix du pain.

C'est encore aller trop loin que de prétendre que la suppression des

(1) V. *infra*, § 10.

(2) Discours Graux. Débats parlementaires. Chambre (*Journ. offic.*, 23 janv. 1897, p. 87, 1re col).

(3) De 1873 à 1883, le blé n'était frappé que d'un droit insignifiant de 60 cent. et le pain valait 39 cent. 8 par kilo. Le droit a été porté successivement, pendant la période décennale 1884 à 1893, à 3 fr. 5 fr. et 7 fr. et le prix moyen du pain a été de 34 cent. 4.

Digitized by Google

primes de fabrication, ferait abandonner aux cultivateurs la betterave riche en sucre pour les faire revenir à la betterave pauvre (1). Il est vrai que la betterave riche coûte plus cher à produire ; mais alors même qu'on supprimerait les bonis de fabrication, il est bien clair que le cultivateur en obtiendra toujours un prix plus élevé que de la betterave pauvre.

En tous cas, un fait est certain : c'est que, nos primes de fabrication, dès lors qu'elles cessent d'être exclusivement accordées aux producteurs pour les amener à développer le rendement de la betterave et qu'elles ont pour but (le gouvernement l'a reconnu plusieurs fois dans la discussion) de réduire les frais de production au montant de ces mêmes frais dans les pays voisins, sont une injustice ; car, comme nous le dirons plus loin, il n'y a pas d'industrie française qui ne soit en droit de réclamer la même faveur, les frais de production étant pour toutes supérieures à ceux qu'elles supportent à l'étranger.

5. De l'opportunité des primes d'exportation (2). — Des primes accordées à une industrie quelconque ont, en général, peine à se justifier, car il faut les alimenter nécessairement par des prélèvements imposés aux contribuables et on fait ainsi payer par la masse une faveur accordée à quelques-uns. On conçoit cependant des primes, soit à la fabrication, soit même, quelquefois, à l'exportation, quand elles ont pour but de développer une industrie naissante ; c'était le cas pour les primes autrefois accordées à l'industrie métallurgique (3).

C'était encore le cas pour les primes établies en Allemagne à partir de 1841 en faveur de l'industrie sucrière et pour celles qu'en 1884 notre législation à son tour a créées à son profit. Mais aujourd'hui que l'industrie sucrière a atteint tout le développement qu'on pouvait lui souhaiter et même l'a dépassé, puisqu'elle est embarrassée de ses produits, il faudrait de bien sérieuses considérations pour justifier, non pas seulement les primes à l'exportation votées par la Chambre, mais même les primes à la fabrication décrétées en 1884, et dont nous venons de parler.

L'argument suivant a une grande importance : l'Allemagne a, comme on l'a dit un peu pompeusement au cours de la discussion, juré notre perte ; elle a voulu détruire notre exportation sucrière, et, quoiqu'il ne s'agisse en réalité pour elle que de lutter pour la vie, nous ne devons pas déserter le combat et nous reconnaître impuissants à livrer bataille ; il y a, en d'autres termes, pour la France, une question de dignité engagée. Cela est juste, et nous n'y objectons rien, quoique,— nous le montrerons plus loin, — il nous faille reconnaître que tôt ou tard nous serons vaincus.

Autre raison : si la France veut pouvoir élever la voix dans la conférence

(1) Discours Méline, *Journ. offic.*, 27 janv. 1897, p. 143, 1re col.

(2) Nous nous contenterons de signaler un amendement socialiste qui répartissait par tiers les primes, en les qualifiant singulièrement de primes d'exportation, entre : 1° les exportateurs ; 2° les agriculteurs betteraviers, leurs ouvriers et ceux des sucreries et raffineries de nationalité française ; 3° les personnes secourues à domicile prévues par le projet de budget de 1897 (*Journ. offic.*, 40 janv. 1897, Chambre, Déb. parlem., p. 179).

(3) On peut encore comprendre les primes à la sériculture, votées pour six ans par la loi du 13 janv. 1892 et qu'il est question de proroger pour six nouvelles années ; elles remplacent les droits de douane, qu'il a été impossible d'établir sur le lin et sur le chanvre.

Digitized by Google

internationale dont il est question, il faut qu'elle puisse jeter dans la balance une organisation complète, fonctionnant régulièrement, des primes. Quelle serait, dans le cas contraire, son autorité quand elle voudra déterminer les pays étrangers à abroger leur système de primes, si elle s'est d'avance reconnue impuissante à lutter ? Cet argument paraît très fort; en réalité il ne vaut pas le précédent, car nous verrons que la conférence internationale, si elle se réunit, est destinée très sûremeut à un complet avortement.

Mais on ne saurait s'élever trop vigoureusement contre une considération que la commission des douanes, le gouvernement et tous les partisans du projet voté par la Chambre ont invoquée en première ligne et ont regardée comme décisive ; cette considération est grosse de menaces pour le contribuable, et d'illusions décevantes pour l'agriculture. « Personne ici, a dit le ministre de l'agriculture (1), ne voudrait prendre la responsabitité de livrer sans défense à l'étranger une aussi grande industrie que l'industrie sucrière, une industrie qui tient une si grande place dans notre pays, qui représente une si grande richesse, et qui est, on peut le dire, la clef de voûte de la production agricole dans vingt-cinq de nos principaux départements. Il y a là plus qu'une question économique, je n'hésite pas à dire qu'il y a presque là une question de défense nationale ». Et d'autres orateurs ont, dans le même sens, rappelé que 200.000 hectares de terre française sont cultivés en betteraves. Des paroles de ce genre ne manquent jamais leur effet dans une assemblée élue par le suffrage universel ; elles ne peuvent cependant faire illusion à des esprits réfléchis. Qu'on demande aux contribuables de supporter, — comme ils le font, — une élévation sensible de tous les prix pour permettre au pouvoir législatif de fermer les marchés nationaux aux produits étrangers, cela peut se concevoir, cela peut du moins se colorer ; car si, à l'abri de tarifs douaniers trop faibles, les produits étrangers, obtenus à moins de frais que les produits français, viennent détruire notre industrie et lui enlever ses bénéfices, nous devenons tributaires des pays étrangers ; pour échapper à ce résultat qui, en présence de certaines éventualités, serait désastreux pour la consommation nationale et lui enlèverait la possibilité de s'alimenter, on peut songer à des tarifs protecteurs. Mais de là à fournir des subventions à certaines branches d'industrie pour leur permettre d'écouler à l'étranger l'excès de leur production, il y a plus qu'un pas. Lorsque des circonstances inéluctables mettent une industrie dans l'impossibilité de lutter à l'extérieur avec les industries similaires de l'étranger, ce n'est pas aux autres industries, aux consommateurs, à la généralité des contribuables, qu'il faut imposer l'obligation de la soutenir ; il appartient à tout industriel de courir seul les risques de son entreprise ; il n'en aurait pas partagé les bénéfices avec ses concitoyens, il ne doit pas, en toute justice, pouvoir les obliger à subir une partie de ses pertes. Qu'il restreigne sa production, qu'il se contente du marché national. Un ministre rougirait de faire peser sur la masse des contribuables les conséquences du préjudice

(1) Discours Méline, *Journ. offic.*, 23 janv. 1897, Déb. parlem. Chambre, p. 89, 2e col.

Digitized by Google

causé à des porteurs de titres par la banqueroute d'un Etat étranger ; et quand l'Italie a élevé de 50 p. 100 l'impôt qu'elle exigeait de ses rentiers, ceux d'entre eux qui étaient Français n'ont même pas songé à implorer l'aide du gouvernement. Pourquoi en serait-il autrement d'un industriel ou d'un agriculteur ? Il ne s'agit pas, nous le répétons, d'empêcher une industrie de périr ; il s'agit de la mettre en mesure de maintenir ses débouchés à l'étranger, de conserver ou d'étendre ses bénéfices.

La voie dans laquelle on entre est d'autant plus dangereuse que personne ne peut prévoir jusqu'où elle nous mènera. D'autres industries sont aussi respectables, plus respectables que celle du sucre ; celle des céréales, qui subit une crise à côté de laquelle la crise sucrière est insignifiante, ne viendra-t-elle pas réclamer à son tour des primes de fabrication ou d'exportation ? D'autres encore n'auront-elles pas le même droit à obtenir l'appui des pouvoirs publics ? Un débat instructif s'est élevé à cet égard l'an dernier dans le Parlement autrichien, où, répondant au projet des primes sucrières, les députés de la Dalmatie ont réclamé des primes d'exportation pour les vins autrichiens, auxquels les vins italiens font une concurrence désastreuse. Quand on songe que nos industries, et particulièrement nos industries agricoles, sont, livrées à elles-mêmes, dans l'impossibilité absolue de soutenir longtemps leur chiffre actuel, déjà très affaibli pour beaucoup d'entre elles, d'exportations (c'est ce que nous dirons plus loin), on ne peut se défendre d'une très vive inquiétude sur la situation future des contribuables. Ce n'est pas, nous aimons à le croire, la théorie du président du conseil que la Chambre, en votant les primes, a entendu consacrer; espérons qu'elle s'est uniquement laissée séduire par les arguments d'ordre plus spécial, que nous avons commencé par indiquer. Les défenseurs attitrés des intérêts agricoles sont dans leur rôle en quémandant pour leurs clients, les Chambres méconnaitraient le leur si les intérêts particuliers, si respectables qu'ils fussent, si étendu que fût le nombre des solliciteurs, pesaient pour elles d'un poids plus lourd que les intérêts généraux dont elle a la garde (1).

Si encore on savait qui on va protéger ! Nous admirons l'assurance avec laquelle les promoteurs et les partisans du projet ont affirmé qu'il était fait pour empêcher la ruine des agriculteurs. C'est trancher bien légèrement la question de la répercussion des primes : la prime est accordée aux exportateurs, c'est à dire aux 8 raffineurs et aux 367 fabricants. Les premiers étant syndiqués, et les seconds pouvant le devenir, qui peut certifier qu'ils ne s'arrangeront pas de manière à profiter exclusivement des primes? Il est de fait qu'aujourd'hui le prix de la betterave n'est pas réglé par la loi de l'offre et de la demande, mais imposé aux cultivateurs par les

(1) Il y a beaucoup d'exagération à dire, avec le président du Conseil et divers orateurs, que le refus par les Chambres d'accorder des primes d'exportation ruinerait 25 départements. La vérité est peut-être qu'on cultive plus ou moins la betterave dans 25 départements; mais, à coup sûr, la production n'a quelque importance que dans six d'entre eux, qui, précisément, comptent parmi les plus riches aux points de vue manufacturier et agricole et qui, par suite, supporteraient fort bien la crise : 23 p. 100 de la production annuelle de la betterave sont fournis par le département du Nord, 22 p. 100 par l'Aisne, 16 p. 100 par la Somme, 11 p. 100 par le Pas-de-Calais, 8 p. 100 par l'Oise, 6 p. 100 par Seine-et-Marne. Une vingtaine de départements se partagent les 14 p. 100 restants.

Digitized by Google

fabriques, ces dernières ayant elles-mêmes à subir les exigences du syndicat des raffineurs. On peut sans doute espérer que la prime permettra aux raffineurs d'élever le prix de la betterave et de faire bénéficier en partie le cultivateur du montant de la prime. Mais il n'est pas moins certain qu'ils en garderont également une partie et qu'en voulant éviter un dommage à l'agriculture, on aura surtout donné un nouvel essor aux bénéfices d'industries florissantes et qui ne méritent à aucun titre la faveur des pouvoirs publics.

Les primes, au point de vue général, ne sont pas sans quelques avantages ; les 85 ou 90 millions que procurent aux producteurs français les 300.000 tonnes exportées ne profitent pas exclusivement aux fabricants : ils se traduisent en salaires ouvriers, en mouvements pour les ports, en fret pour la marine machande, en production pour de nombreuses industries, en ventes pour de nombreux commerces ; le trésor y gagne des droits de patente, des droits de mutation et les contributions foncières échappent à une diminution que leur imposerait la dépréciation de la terre cultivée en betteraves.Et voilà encore un argument qu'on a invoqué en faveur du système des primes ! Est-il sérieux? pas plus qu'il ne le serait pour toute autre industrie ; si les cultivateurs restreignent la culture des betteraves, ils se livreront à une autre culture qui fera, elle aussi, vivre des industries connexes. Dans tous les cas, les différents intérêts dont on parle, sont comme les intérêts des cultivateurs de betteraves ou des raffineurs, des intérêts particuliers. On n'a pas le droit de faire passer les intérêts particuliers devant les intérêts généraux, s'il n'est pas prouvé qu'un préjudice causé aux premiers lèserait indirectement les seconds. De 1884 à 1896, le total des primes de fabrication payées en France a été de 653.026.167 francs, soit, en moyenne, par an de 54.418.847 fr. La prime d'exportation atteindrait 87 millions par an. Tout cet argent est payé par les contribuables ; ils ont le droit de ne pas admettre qu'on les oblige à empêcher, par une subvention, la ruine des industries particulières,quel que soit le nombre des personnes attachées à ces industries. Si on devait, toutes les fois qu'on délibère sur une innovation,se préoccuper des intérêts qui en souffriront, quel est celui des progrès industriels qn'on aurait eu chance de voir s'accomplir ? Il fut une époque où la culture de la betterave a été interdite dans la crainte de porter atteinte à celle de la canne à sucre ; on aurait pu espérer que des considérations de ce genre ne seraient plus accueillies aujourd'hui.

6. De la nécessité de limiter les sacrifices de l'Etat. — Qu'on approuve d'ailleurs ou qu'on rejette le principe des primes, on doit reconnaître qu'il était indispensable de veiller à ce que leur montant total ne dépassât point le produit des taxes établies pour acquitter ces primes. Si, à la faveur de la loi, les producteurs devaient doubler ou tripler leur production dans l'espoir d'exporter l'excédent de cette production sur la consommation nationale,le droit de 4 fr. par 100 kil. deviendrait insuffisant. Or, la loi de 1884 ayant donné un nouvel essor à l'exportation par l'établissement des primes de fabrication, les nouvelles primes auraient constitué un appât nouveau pour la production (1). Il aurait été plus que juste de restreindre les primes

(1) Ce qui le démontre encore, c'est que depuis qu'en 1891, les pays étrangers ont adopté

Digitized by Google

à la quantité de tonnes qui, actuellement, a besoin d'être exportée. L'Allemagne, comme nous l'avons dit, a limité ses sacrifices financiers en fixant des contingents qui ne pourraient être dépassés. Le projet français adopte, dans le même but, un système qui diffère du système allemand. « Dans le cas, dit-il, où le montant des primes allouées pendant une campagne excéderait le produit des taxes de fabrication et de raffinage prévues par la présente loi, le taux des primes serait, pour la campagne suivante, ramené au chiffre nécessaire pour couvrir le Trésor de son avance, par décret rendu en conseil des ministres et présenté en forme de projet de loi aux Chambres, avant la fin de leur session si elles sont assemblées, ou à la session prochaine si elles ne sont pas assemblées. »

Nous n'avons pas grande confiance dans l'efficacité de cette mesure; elle ne limitera guère la production, d'une part parce que les producteurs, ne pouvant savoir d'avance dans quelle mesure ils pourront garder les primes reçues, continueront à élever leur contingent annuel, d'autre part, parce que la réduction des primes édictée par la loi soulèvera des réclamations, donnera aux producteurs une occasion de se plaindre que la nouvelle législation n'ait pas réussi à les mettre au niveau des producteurs étrangers et obligera le législateur à consentir, pour faire disparaître cette juste objection, à de nouveaux sacrifices. Et puis, n'est-il pas souverainement injuste de faire supporter, par une réduction de primes, aux producteurs les excès de production auxquels d'autres producteurs se sont livrés dans l'exercice précédent?

Injustice et inefficacité, ce sont les deux caractères de la disposition que nous avons citée. Il n'y avait qu'un seul moyen de limiter les sacrifices des contribuables, tout en maintenant les primes au taux qu'on a jugé nécessaire pour permettre aux producteurs de soutenir la lutte contre les sucres allemands. C'était de décider qu'au delà de 300.000 tonnes (chiffre actuel de l'exportation), les sucres exportés ne bénéficieraient d'aucune prime; comme il est impossible de provoquer une lutte de vitesse entre les producteurs et d'accorder cette prime aux 300.000 premières tonnes exportées, c'est en limitant l'exportation de chaque fabrique ou de chaque raffinerie qu'on serait arrivé à ce résultat. Nous ne donnons pas cette mesure comme irréprochable, elle était cependant la seule qui eût concilié le respect dû aux contribuables avec les encouragements que l'on juge indispensable d'accorder à l'industrie sucrière.

7. Sur la possibilité de développer la consommation intérieure. — Si l'on parvenait à fournir des débouchés intérieurs à l'excès de la production

le système des primes à l'exportation, nos cultures n'ont pas sensiblement diminué, malgré la limitation des débouchés. Il a été produit :

700.409	tonnes de sucre raffiné	en 1889-90
616.889	—	en 1890-91
578.109	—	en 1891-92
523.366	—	en 1892-93
514.766	—	en 1893-94
704.454	—	en 1894-95
593.647	—	en 1895-96

La surface cultivée, en dépit de ces mêmes circonstances, n'est descendue que de 241.524 à 204.718 hectares dans la dernière campagne.

Digitized by Google

française, la solution de la question, a-t-on dit, serait trouvée, et, comme la consommation du sucre est seulement en France de 10 kilog. 19, quand elle est de 14 kilog. en Allemagne, de 9 kilog. en Autriche, et de 38 kil. 47 en Angleterre, il ne serait pas difficile d'arriver à ce résultat, qui exigerait simplement que la consommation en France fût portée à 16 kilog. (1).

La solution est-elle vraiment aussi simple? Croit-on que si la production actuelle de notre pays était consommée également dans notre pays, les producteurs ne développeraient pas leurs exploitations et ne réclameraient pas à nouveau l'appui des Chambres? Et d'ailleurs, pour étendre la consommation en France, il n'y a qu'un moyen, c'est de réduire le droit de consommation (2); or les effets de cette réduction, à supposer même qu'ils dussent nécessairement se produire dans la proportion souhaitée, ne seraient pas immédiats : pendant quelques années les producteurs devraient se résoudre à ne pas écouler la totalité de leur production, et le Trésor, d'autre part, sacrifierait une partie des recettes dont il a besoin, tant que le développement de la consommation ne lui aurait pas fait regagner une partie des ressources perdues. Est-il certain d'ailleurs que la consommation se développera de manière à absorber une production égale à la production actuelle? Il est difficile à cet égard, de prendre pour exemple les nations étrangères. Autres pays, autres mœurs ; telle denrée peut jouer dans l'alimentation d'un pays un rôle qu'elle est impuissante à remplir dans l'alimentation d'un autre. L'Angleterre doit être mise à part, sa consommation de sucre étant, en grande partie, l'effet de l'usage considérable qu'on y fait du thé, et quant aux autres pays, bien peu d'entre eux ont atteint le chiffre de 16 kilog. qu'on prétend obtenir en France. A la vérité la France, il y a dix ans, consommait plus de sucre que l'Allemagne ou l'Autriche (3). Mais croit-on sérieusement que si la proportion s'est trouvée renversée, cela tient à l'élévation du droit de consommation de notre pays (4)? Comme nous le dirons plus loin, cette élévation n'a pas empêché la diminution graduelle du prix du sucre. Il faut donc chercher d'autres causes aux phénomènes que nous venons d'indiquer. Ce que les statistiques paraissent démontrer, c'est qu'en général la consommation du sucre a une tendance à s'accroître chez les peuples du Nord et à rester stationnaire ou à diminuer chez ceux du Midi (5). Cette observation, jointe à cette seconde considération

(1) Discours Paulin-Méry, *Journ. offic.* du 20 janv. 1897. Chambre, Déb. parlem., p. 52, 2e col. — Discours Boucher, *Journ. offic.* du 25 janv. 1897. Chambre, Déb. parlem., p. 126, 2e col.

(2) C'était la proposition de M. Siegfried (*Journ. offic.* des 26 et 27 janv. 1897, p. 123 et suiv., 138 et suiv.). Elle a été prise en considération, puis repoussée par la Chambre. — Cette proposition cependant ne supprimait que les primes de fabrication.

(3) En 1884-85, la consommation du sucre était par tête en France de 11 kilog., en Allemagne de 8 kilog., et en Autriche de 4 kilog. A la même époque, elle était en Angleterre de 32 kilog.

(4) Au surplus, il n'est même pas certain que les chiffres cités soient exacts et que la consommation allemande soit supérieure à la consommation française par tête. — Discours Graux, Chambre, Déb. parlem., *Journ. offic.* du 22 janv. 1897, p. 85, 3e col. Discours Boucher, précité ; ce dernier donne le chiffre de 12 kil. 61 pour la consommation française et de 12 k. 12 pour la consommation allemande.

(5) Ainsi elle est de 19 kil 49 au Danemark, de 19 kil. 19 en Suisse, de 11 kil. 59 aux Pays-Bas, de 9 kil. 86 en Belgique, de 5 kil. 94 au Portugal, de 5 kil. 61 en Espagne, de 3 kil. 21 en Italie. Tous les pays où la consommation est inférieure à la consommation de la

Digitized by Google

que l'aisance générale d'un pays développe les consommations qui, comme celle du sucre, n'ont pas un caractère de nécessité absolue (1), explique sans doute suffisamment les différences qui ont été signalées dans les consommations de sucre des différentes nations.

8. Nature et montant des primes. — Le projet sur lequel la commission des douanes et le gouvernement ont fini par se mettre d'accord, et qui a été adopté par la Chambre, fixe de la manière suivante le montant des primes sur les sucres indigènes exportés, sur les sucres des colonies françaises embarqués à destination de la France et exportés des entrepôts de France, et sur les sucres et vergeoises importés à la décharge des soumissions d'admission temporaire souscrites pour des sucres produits en France ou expédiés des colonies françaises (2). 1° 4 fr. par 100 kil. de raffiné sur les sucres bruts en grains ou en petits cristaux d'un titrage de 98 p. 100 au moins pour les sucres de betterave, ou de 97 p. 100 au moins pour les sucres coloniaux, titrage pris avant la déduction du déchet de raffinage ; 2° 3 fr. 50 par 100 kil. de poids effectif sur les sucres bruts d'un titrage de 65 à 98 p. 100 pour les sucres de betterave, ou de 65 à 97 p. 100 pour les sucres coloniaux français ; 3° 4 fr. 50 par 100 kil. de poids effectif pour les sucres candis calculés à leur coefficient légal ; 4° 4 fr. 50 par 100 kil. de poids effectif pour les sucres raffinés en pains ou morceaux parfaitement épurés, durs et secs ; 5° 4 fr. 50 par 100 kil. de raffiné sur les vergeoises ; 6° 4 fr. par 100 kil. sur les sucres raffinés en grains ou cristaux titrant au moins 98 p. 100. Il est ajouté que ces derniers seront considérés comme sucres raffinés purs s'ils polarisent 99.75 au moins et qu'alors leurs certificats d'admission temporaire seront admis à la décharge des obligations d'admission temporaire pour leur poids total, sans aucune déduction.

Nous n'avons rien à dire sur cette classification : elle s'inspire d'une seule considération ; c'est qu'on a voulu suivre la classification allemande et accorder des primes équivalentes à celles qu'a constituées, en Allemagne, la loi de 1896. Aussi n'y a-t il pas eu de débat sur le montant des primes. On a été également d'accord pour les refuser aux sucres coloniaux étrangers, ainsi qu'aux sucres exportés d'Algérie et de Corse (3).

France ont des impôts moindres et spécialement des impôts sur le sucre moins élevés que la France.

(1) Cela répond à l'argument qu'on a tiré de ce que la consommation, qui était en 1879 de 290.000 tonnes avec un droit de consommation de 73 fr., est montée en 1881 à 376.000 avec un droit de 40 fr. et en 1882 à 404.000 tonnes. D'ailleurs, la consommation s'est maintenue quoique, depuis cette époque, le droit ait été sérieusement augmenté. — Et si elle n'a pas augmenté, c'est sans doute que la hausse avait été très rapide en 1880 et dans les années suivantes, favorisée qu'elle était par le phylloxéra et par la nécessité de multiplier les sucrages dans les vendanges.

(2) Les primes s'appliqueront aux sucres produits, embarqués ou imputés à décharge de soumission d'admission temporaire à partir du 1er septembre 1896. Cette date a été votée pour permettre d'écouler à l'étranger le stock existant. V. la discussion à la Chambre, *Journ. offic.* du 29 janv. 1897, p. 162 et s. et 30 janv., p. 173 et s.

(3) Ajoutons que jusqu'au 1er sept. 1897, les primes d'exportation ne doivent être provisoirement payées que jusqu'à concurrence de 50 p. 100, les taxes nouvelles ne devant être elles-mêmes établies qu'à partir de la promulgation de la loi. Mais si, au 1er sept. 1897, les recettes dépassent la somme allouée, le reste doit être réparti par décret au prorata entre les ayant-droits. Les sucres de la campagne 1896-97 qui seront exportés après le 1er sept. 1897 n'auront eux-mêmes droit, mais d'une manière définitive, qu'à la moitié des primes.

Digitized by Google

Une autre prime est attribuée, sous le nom de détaxe de distance, aux sucres des colonies et possessions françaises importés directement en France. Cette détaxe est de 2 fr. 25 par 100 kil. de raffiné pour les colonies de l'Atlantique, et de 2 fr. 50 par 100 kil. de raffiné pour les autres colonies. Elle est la compensation de la suppression de l'entrée en franchise des sucres coloniaux; on a voulu rendre aux raffineries des ports la matière première qu'elles perdaient par cette dernière mesure.

C'est pour la même raison qu'on a accordé une détaxe de 2 fr. par 100 kil. de raffiné : 1° aux sucres bruts provenant des fabriques de la métropole expédiés des ports français de la mer du Nord et de la Manche, à destination des ports français de l'Atlantique et de la Méditerranée, pour être mis en œuvre dans les raffineries établies dans ces ports, en vue de l'exportation, à la condition que ces sucres soient expédiés sous le régime du cabotage du port français d'embarquement au port français de destination. 2° aux sucres bruts provenant des fabriques de la métropole situées à une distance minima de 250 kilomètres du port où se trouve la raffinerie à laquelle ces sucres seront expédiés directement, lorsque ces sucres seront expédiés directement de la fabrique par voie ferrée pour être mis en œuvre, en vue de l'exportation, dans les raffineries des ports français de l'Atlantique et de la Méditerrannée (1).

Enfin la même détaxe est accordée aux sucres bruts provenant des fabriques de la métropole situées à une distance de plus de 300 kilomètres en ligne droite (2) des raffineries de l'intérieur, lorsque ces sucres seront expédiés directement de la fabrique par voie ferrée, ou par canaux, pour être mis en œuvre en vue de l'exportation dans les dites raffineries.

Cette dernière disposition a été édictée dans le but unique d'assimiler la raffinerie de Châlon-sur-Saône aux autres ; cette raffinerie, qui exporte des sucres en Suisse par chemin de fer ou canaux, est éloignée de plus de 300 kilomètres des principales fabriques.

Tout dans ces dispositions est critiquable. Est-il d'usage, quand une loi est votée, — comme doivent l'être toutes lois, — dans un but d'intérêt général, d'indemniser les personnes qui en souffrent ? N'est-ce pas un des aléas du commerce que d'avoir à supporter les conséquences des dispositions nouvelles comme à profiter de ces dispositions ? Quand on élève un impôt indirect, on n'indemnise pas les détenteurs des marchandises soumises à cet impôt ; et c'est ce qui a été remarqué tout dernièrement encore dans la discussion, à la Chambre, du projet de loi sur les vins artificiels. Il est donc assez singulier que le gouvernement paye aux raffineurs, — et au-delà comme nous allons le voir, — les frais de transport des sucres amenés dans les raffineries. C'est une solution qui n'a pas de précédent, et qui con-

(1) La loi ajoute : « Ils seront dirigés avec acquit à caution de mutation d'entrepôt sur la douane de destination où seront souscrites les obligations d'admission temporaire. Ces obligations devront être apurées par l'application de certificats d'exportation, dans les conditions déterminées par la législation actuelle, sous peine de la restitution de la détaxe ».

(2) Le dernier projet de la Commission employait cette expression qu'on aurait été surpris de trouver dans un texte législatif, et qui aurait pu donner lieu à bien des difficultés de détail « 300 kilom. à vol d'oiseau ». (*Journ. offic.* du 30 janv. 1897, Déb. parlem., Chambre, p. 181, 1re col.).

Digitized by Google

tribue à faire du projet sur les sucres une série de mesures destinées à satisfaire des intérêts vraiment trop particuliers. Il y a là quelque chose d'analogue à ces douanes provinciales qui, sous l'ancien régime, protégeaient les producteurs d'une région française, contre l'importation des marchandises d'une autre région également française : on a voulu empêcher que les raffineries des ports fussent dans une situation d'infériorité vis à vis des raffineries du centre. L'État n'a pas à intervenir dans cette lutte. On constituerait, s'il n'intervenait pas, un monopole au profit de la raffinerie parisienne ? Ce n'est qu'un monopole de fait, et il n'est interdit à personne de se poser en concurrent des raffineurs parisiens. On est stupéfait de lire la discussion qui, sur ce point, s'est engagée à la Chambre (1). Quelqu'un proposait d'étendre la détaxe de distance à la raffinerie du Hâvre, laquelle ne l'a pas obtenue. « Pourquoi, répond le rapporteur, ne croyons-nous pas devoir accorder des détaxes de distance à la raffinerie du Hâvre ? Parce que cette raffinerie n'est pas placée dans les mêmes conditions que celles de Nantes et Bordeaux ou de Marseille... » Et que dire de la disposition édictée pour la seule raffinerie de Châlon ? Si le législateur prend ainsi l'habitude de se laisser dominer par les intérêts d'une société ou d'une personne, il votera de singulières lois.

En somme, les détaxes de transport modifient gravement l'esprit apparent de la loi ; au lieu de donner uniquement, comme elle paraît se le proposer, des primes à notre industrie pour combattre les industries étrangères, elle donne des primes à certaines de nos raffineries pour lutter avec des raffineries également françaises, et cela, bien entendu, au détriment des contribuables. Et nous aurions tort de ne pas observer que ces primes n'ont pas le caractère de primes d'exportation, mais bien celui de primes de raffinerie ; ce ne sont pas exclusivement les sucres exportés qui en profitent, puisque les obligations des raffineries, bénéficiaires de la taxe, doivent être acquittées « dans des conditions déterminés par la législation actuelle », c'est-à-dire au moyen de certificats d'exportation quelconques, créés ou non par les souscripteurs de ces obligations ; les raffineries des ports pourront donc apurer leurs obligations avec des certificats d'exportateurs achetés dans d'autres raffineries et vendre à la consommation française des sucres français profitant de la taxe de distance, alors que la vente de ces sucres doit être faite exclusivement à l'étranger (2).

Le montant de la détaxe n'est pas lui-même sans soulever des objections ; elle est fixée d'une manière uniforme, quelle que soit la distance du port d'embarquement au port de débarquement, et quoique le prix du transport dépende nécessairement de cette distance ; du reste, on a établi dans la discussion que les frais de transport sont inférieurs au chiffre de 2 fr., même si l'on suppose la distance la plus grande, celle de Dunkerque à Marseille (3). Ici donc, une nouvelle déviation se produit ; on subventionne les raffineries des ports les unes contre les autres.

(1) *Journ. offic.*, 30 janv. 1897, p. 180 et s.

(2) Une proposition exigeant pour éviter ce résultat que l'apurement des obligations d'admission temporaire fût faite au moyen de certificats d'exportation créés par le souscripteur de ces obligations, a été repoussée sans débats. (*Journ. offic.*, 31 janv. 1897, Chambre. Déb. parlem., p. 192, 3e col).

(3) V. le discours Paulin-Méry, *Journ. offic.*, 20 janv. 1897, Déb. parlem., Chambre, p. 53,

Digitized by Google

9. Les voies et moyens. — Le système qui nous aurait paru le meilleur, — et c'est le seul auquel on n'a pas songé, — pour procurer à l'industrie sucrière les ressources dont on a admis l'opportunité, est celui qui aurait pris ces ressources sur les recettes générales du budget, par une addition aux impôts directs. Du moment que pour justifier les primes on a invoqué l'intérêt de tous les Français à la prospérité de l'industrie sucrière, c'est à tous les Français, proportionnellement à leur fortune, que les sommes nécessaires devaient être demandées. Tous les systèmes qui ont été proposés, et celui qui a été adopté, font, au contraire, retomber, directement ou indirectement, sur le consommateur du sucre la charge des primes. Or, outre qu'il est toujours fâcheux de demander des ressources nouvelles à l'impôt indirect, qui, malgré ses facilités de perception, ne répond pas aux caractères que doit avoir tout bon impôt, ce système prête à une objection vraiment trop facile et trop sûre ; c'est que le consommateur du sucre français paye son sucre de plus en plus cher pour que le consommateur étranger des mêmes sucres obtienne le sien à un prix insignifiant. C'est demander trop d'abnégation au premier.

Une autre objection peut-être adressée au système qui consiste à faire payer la prime par le consommateur ; c'est qu'il a déjà une charge trop lourde. Le droit de consommation sur le sucre est actuellement de 60 fr. par 100 kilos (ce qui fait en tout, pour les 400.000 tonnes consommées en France, 240 millions)(1), droit supérieur de beaucoup à celui qui frappe le sucre dans tous les autres pays ; le sucre, dont la valeur ne dépasserait pas, en gros, 25 cent. par kilog. se trouve ainsi grevé d'une somme égale à 20 fois 1/2 sa valeur ; la prime votée par les Chambres élèvera l'impôt à 64 fr. ; l'augmentation sera faible, elle ne dépassera pas 2 cent. par livre ; elle n'en sera pas moins, comme nous le montrerons, sensible pour le petit consommateur. Or le sucre est une denrée de nécessité, il l'est à deux points de vue, d'abord parce qu'il est d'un usage courant et que beaucoup de Français ne sauraient s'en priver, ensuite parce qu'il constitue un aliment des plus sains, contenant une grande quantité (90 p. 100) du carbone indispensable à l'existence humaine.

Mais peut-être a-t-on tort de craindre que cette élévation d'impôt ne diminue la consommation du sucre ; on a attaché une grande importance à ce fait que la consommation qui est de près de 40 kilog. en Angleterre est de 10 kilog. seulement en France. Ce rapprochement n'a, en réalité, comme nous l'avons montré, aucune signification ; peut-être l'Angleterre, si elle payait, comme la France, 1 fr. 05 cent. le kilog. de sucre au lieu de la payer 25 ou 30 cent., restreindrait-elle sa consommation ; mais il ne paraît pas probable qu'une réduction de l'impôt en France, pût élargir sen-

3e col. ; et *Journ. offic.*, 31 janv. 1897, Déb. parlem., Chambre, p. 194, 2e col : le prix du transport de 100 kilog. de sucre pris à Dunkerque serait de 90 cent. à 1 fr. 10 jusqu'à Nantes, de 94 cent. à 1 fr. 14 jusqu'à Bordeaux, de 1 fr. 18 à 1 fr. 48 jusqu'à Marseille. La seule réponse qu'on ait faite à cette observation est que le prix du fret étant sujet à variation, il faut prendre un chiffre d'ensemble. Cela est vraiment insuffisant.

(1) En réalité, grâce au mode de calcul employé par la loi de 1884, le total est un peu inférieur à 200 millions.

Digitized by Google

siblement le marché ; nous avons dit que l'Anglais consomme une quantité prodigieuse de thé, alors que le rôle de cette boisson dans notre alimentation est des plus modestes. Il est d'ailleurs à remarquer qu'en Allemagne, où les droits sur le sucre sont de beaucoup inférieurs aux droits existant en France, la consommation est de 12 kilog. seulement par habitant (1), et la faible supériorité de ce chiffre sur la moyenne de la consommation française s'explique peut-être par cette simple observation que d'une manière générale l'alimentation de l'Allemand est plus complète que celle du Français. De ce côté donc, il n'y a rien ni à craindre ni à observer (2).

Ce n'en est pas moins un singulier argument que de se fonder, pour proposer une élévation de droit de consommation, sur ce que le prix du sucre est inférieur à celui d'autrefois (3) ; il est vrai qu'avant 1883 le sucre se vendait 104 fr. 50 les 100 kilog., et qu'aujoud'hui, malgré l'augmentation du droit de consommation voté en 1884, il ne se vend plus que 97 fr 50. Qu'est-ce que cela prouve? Simplement que, grâce au perfectionnement graduel de toutes les industries, perfectionnement activé pour le sucre par les procédés de la loi de 1884, le prix de la denrée, obéissant à la loi commune, a diminué. Est-ce une raison pour faire profiter de l'économie faite les producteurs eux-mêmes, pour leur allouer, au préjudice du consommateur, une prime égale à cette économie ? Où irions-nous si l'Etat entrait dans cette voie et s'il agissait de même pour toutes les industries ? Il ne remboursera pas, sans doute, par compensation, au consommateur l'excédant de la valeur marchande des denrées dont le prix aura augmenté !

Ces observations faites, qu'on fasse payer l'impôt par le raffineur, le fabricant, le cultivateur ou le consommateur, c'est toujours sur ce dernier que la charge retombera.

Le système primitivement proposé par le gouvernement, et qui faisait peser sur les raffineurs toute la charge des primes, pouvait être séduisant pour quelques esprits ; les raffineurs étant appelés à bénéficier des primes, il est naturel, ce semble, qu'ils en supportent la charge : la question des primes se serait résolue par l'établissement d'une sorte d'assurance mutuelle entre les raffineries, on aurait ainsi échappé aux plus importantes des objections qui peuvent être dirigées contre le principe des primes. Mais ce n'était là qu'une apparence : le raffineur se serait remboursé, pour le tout ou pour la plus grande partie, sur le consommateur ; mais le consommateur de sucre brut aurait échappé à l'impôt, ce qui aurait été une injuste inégalité (4). Il est vrai qu'on aurait eu chance de voir se développer, à l'abri de cette immunité, la consommation de sucre brut au détri-

(1) Observation de M. Boucher, *Journ. offic.*, 20 janv. 1897, Déb. parlem., Chambre, p. 49, 2e col.).

(2) V. *Suprà*, 57. — On a été jusqu'à dire que la réduction des droits sur le sucre diminuerait l'alcoolisme (Discours Siegfried, *Journ. offic.*, 20 janv. 1897, Déb. parlem., Chambre, p. 49, 2e col).

(3) Discours Ribot, *Journ. offic.*, 20 janv. 1897, Déb. parlem., Chambre, p. 51, 1re col. ; Discours Graux, *Journ. offic.*, 23 janv. 1897, Déb. parlem., Chambre, p. 87, 1re col.

(4) D'autant plus que les sucres s'exportent à l'état brut aussi bien qu'à l'état raffiné : l'exportation en raffinés a été de 133.000 tonnes en 1894 et de 122.000 tonnes en 1895 ; l'exportation en bruts de 161.000 tonnes en 1894 et de 90.000 tonnes en 1895.

Digitized by Google

ment de celle du sucre raffiné. Mais si ce résultat s'était produit, l'impôt établi se serait trouvé insuffisant à rémunérer les primes, et le Trésor aurait eu un large déficit à combler. L'injustice, unie à l'incertitude de ses conséquences, étaient donc les grands inconvénients de cette conception.

Tout en répartissant les charges nouvelles entre les consommateurs de sucre brut et ceux de sucre raffiné, on a voulu donner un avantage aux premiers, le sucre brut étant consommé par les classes les plus pauvres. On a donc décidé qu'un droit de raffinage de 4 fr. pour 100 kil. de raffiné frapperait les sucres candis, les sucres raffinés complètement épurés, durs et secs, les autres sucres raffinés, titrant au moins de 98 p. 100 et les vergeoisés. Un droit de fabrication de 1 fr. seulement pour 100 kil. de raffiné a été voté sur les sucres n'allant pas en raffinerie (1). Il va sans dire que les sucres destinés à l'exportation, c'est-à-dire les sucres appelés à bénéficier de la prime, ne seront pas soumis aux taxes nouvelles.

Le résultat le plus fâcheux d'un impôt nouveau sur le sucre sera de hausser le prix du sucre pour le consommateur qui, en dernière analyse, acquittera pour la majeure partie sinon pour la totalité le droit créé sur le raffinage et la fabrication. On dira sans doute qu'un droit de 4 cent. par kil. de sucre raffiné ou d'un cent. par kil. de sucre brut n'est pas bien lourd; est-on sûr que l'augmentation du prix du sucre en détail ne dépassera pas 4 cent. ou 1 cent.? Il est indéniable que, la prime d'exportation devant avoir pour effet de diminuer la quantité des sucres offerts à la consommation intérieure, il y aura là un élément de hausse, qui pèsera sur les cours, tant que la production de la betterave n'aura pas pris une nouvelle extension. Il est donc probable que le prix du sucre s'élèvera dans une proportion bien supérieure à la proportion prévue par la Chambre.

En dehors des impôts qu'il crée, le projet modifie les droits de douane, de manière à rendre plus difficile l'importation du sucre étranger: la création des taxes nouvelles devant avoir pour effet d'augmenter en France le prix des sucres français, cette élévation des droits de douane était nécessaire pour empêcher les sucres étrangers de profiter, pour s'introduire en France, du nouvel état de choses (2). En même temps les sucres étrangers sont soumis aux droits nouveaux de raffinage et de fabrication.

10. L'avenir de la question. Conclusion. — De quelle manière se dénouera la crise sucrière? Il est difficile de le prévoir, mais il ne semble pas qu'elle puisse se terminer à notre avantage: les pays rivaux ne se tiendront

(1) On sait en quoi consiste la différence entre le sucre brut ou sucre blanc et le sucre raffiné; ils ont les mêmes propriétés alimentaires et hygiéniques, mais le premier est en cristaux, tandis que le second est aggloméré en pains; le sucre brut dont le cours est inférieur d'environ 10 à 12 fr. à celui du sucre raffiné, n'est employé que dans les petits ménages.

(2) Le tarif sera désormais par 100 kilog.: 1° pour les sucres bruts d'origine européenne ou importés des entrepôts d'Europe, 9 fr.; 2° pour les sucres raffinés et assimilés autres que candis, 16 fr. au tarif général et 10 fr. au tarif minimum; 3° pour les sucres candis, 28 fr. 80 au tarif général et 25 fr. 80 au tarif minimum; 4° pour les mélasses autres que pour la distillation, 24 fr. 75 au tarif général et 20 fr. 75 au tarif minimum si elles ont en richesse saccharine 50 p. 100 au plus, et 52 fr. 50 au tarif général et 42 fr. 90 au tarif minimum, dans le cas contraire; 4° pour le chocolat contenant 55 p. 100 de cacao au moins, 132 fr. 25 au tarif général et 102 fr. 25 au tarif minimum.

Digitized by Google

certainement pas dans le *statu quo* ; ou ils continueront à vouloir chacun écouler son excédant de production dans les pays non producteurs, ou ils désarmeront tous à la fois, de manière à laisser l'industrie sucrière de chacun des pays producteurs lutter sans aucun appui officiel avec l'industrie sucrière des pays voisins.

Supposons que les pays producteurs n'abdiquent pas, que le système des primes continue à l'emporter. Après tout, il n'y a rien d'invraisemblable à ce que la guerre se poursuive pendant quelque temps encore. Il est certain que l'Allemagne, et l'Autriche qui paraît disposée à suivre pas à pas les modifications adoptées en Allemagne, ne se contenteront pas, pour lutter contre la France, des primes qu'elles accordent actuellement à leurs productions; du moment que l'Allemagne a, il y a quelques mois, élevé ses primes pour combattre les résultats de notre loi de 1884, elle les augmentera encore pour combattre les résultats de la loi nouvelle. Or, elle a sur la France un avantage marqué, qui lui assure la victoire. Notre droit de consommation est de 60 fr., il s'élèvera désormais à 64 fr. ; l'Allemagne ne demande à la consommation que 25 fr. ; elle peut donc sans élever le droit au dessus de ce qu'il est en France, l'augmenter d'une quarantaine de francs. Il est vrai que l'Allemagne ayant actuellement 1.100.000 tonnes à exporter, la France n'en exportant que 300.000, les primes coûteront plus cher à la première. Mais ce n'est qu'une apparence, car la prime est en Allemagne de beaucoup inférieure aux primes servies aux fabricants français. Si l'on ajoute à la prime de production qui est d'environ 8 fr., la prime d'exportation votée par la Chambre, qui est de 4 fr., on obtiendra pour les 300.000 tonnes. à exporter une prime de 36 millions. La prime de 4 fr. payée aujourd'hui par l'Allemagne, ne lui coûte que 44 millions. Supposons qu'elle double cette prime et la porte à 88 millions ; elle demandera 44 nouveaux millions aux consommateurs. Mais comme sa consommation est de 700.000 tonnes, quand la nôtre n'est que de 400.000, le sacrifice qu'elle aura à exiger des consommateurs sera seulement de 6 fr. par 100 kilog. ; il lui suffira donc d'élever de 25 fr. à 31 fr. 50 le droit de consommation, qui se trouvera encore de plus de moitié inférieur au nôtre. Sur le terrain des primes, nous n'avons donc aucun intérêt à la lutte; nous sommes voués à la défaite.

Mais, comme on se rend compte que la lutte engagée entre les pays producteurs ne profite — personne n'étant disposé à lâcher pied — qu'aux pays non producteurs et notamment à l'Angleterre, on essaye en ce moment d'organiser, comme nous l'avons dit, une conférence où les pays producteurs débattront l'abandon des primes. L'insuccès de cette conférence paraît certain, car un terrain d'entente est impossible à trouver. Le paragraphe 79 de la loi allemande de 1896 porte que le Conseil fédéral peut, sous réserve de l'approbation du *Reichstag*, abaisser ou supprimer les primes d'exportation d'une manière permanente ou temporaire, aussitôt que, dans d'autres pays producteurs de sucres de betteraves, qui accordent actuellement une prime à l'exportation du sucre, cette prime sera abaissée ou supprimée. Cette disposition montre que l'Allemagne considère comme les primes d'exportation les primes accordées au sucre, en France, par la

Digitized by Google

loi de 1884, car ce sont, nous l'avons dit, les résultats de cette loi que le législateur allemand a voulu écarter ; cette signification a été, d'ailleurs, à plus d'une reprise attribuée dans la discussion de la loi au paragraphe 79 (1). Or il est certain que le gouvernement français ne consentira pas à l'abrogation de la législation qui a son point de départ dans la loi de 1884. L'art. 11 du projet voté par la Chambre, en disposant que « si les pays producteurs de sucres de betteraves accordant actuellement des primes d'exportation suppriment ou abaissent ces primes, le gouvernement est autorisé en l'absence des Chambres, à prendre, par décret, les mêmes mesures, sous réserve de ratification par une loi », montre bien, quoiqu'il affecte de reproduire le paragraphe 79 de la loi allemande, qu'on ne sera disposé en aucun cas à abandonner la législation protectrice de la fabrication ; les mots ne font rien à l'affaire, et on ne changera pas la situation en refusant aux allocations édictées en 1884 la qualification de primes et en leur donnant, avec le ministre de l'agriculture, le nom d'encouragements aux bonnes méthodes de culture et aux progrès agricoles. Il a été déclaré à plusieurs reprises devant la Chambre qu'on ne pouvait supprimer ces primes, le ministre de l'agriculture a remarqué que la loi de 1884 n'a plus d'autres résultats aujourd'hui que de niveler les différences entre les frais de la production en France et en Allemagne (3) ; et en effet, comme nous le montrerons, l'abandon des primes de fabrication sera la ruine de notre fabrication. On ne peut, d'ailleurs, admettre que, sous prétexte d'une entente internationale, un Etat ait le droit de s'ingérer dans le système fiscal d'un autre Etat, et discuter les modifications qu'il y apporte en les traitant de primes d'exportation déguisées.

Et si, par impossible, la France consentait à supprimer les primes à la fabrication, quelle serait désormais la situation de notre industrie sucrière?

La main-d'œuvre est en France plus chère qu'ailleurs, le rendement proportionnel de la terre cultivée en betteraves y est de 25 p. 100 inférieur à celui de l'Allemagne, le prix des transports y est beaucoup plus élevé, les impôts généraux y sont plus lourds que dans les autres pays, le droit de consommation sur le sucre est supérieur de plus du double au droit existant en Allemagne.

Le sucre supporte les effets d'une situation fiscale qui pèse lourdement

(1) Le ministre de l'agriculture s'abusait en exprimant vivement l'espoir que les pays étrangers nous laisseraient notre loi de 1884 (*Journ. offic.*, 23 janv. 1897, Déb. parlem., Chambre, p. 91, 1re col.)

(2) *Journ. offic.* 23 janv. 1897, Chambre, Déb. parlem., p. 90, 1re col.

(3) Des chiffres produits le 2 mars 1895 au Reichstag, il résulte qu'en France un hectare de terre produit en moyenne 30.200 kilog. de betteraves et 3.357 kilog. de sucre à raison de 10 kilog. 63 de sucre par 100 kilog. de betterave, tandis qu'en Allemagne, l'hectare donne 32.900 kilog. de betterave et 4.188 kilog. de sucre à raison de 12 kilog. 17 par 100 kilog. Cette différence tient surtout à ce que la betterave fait, en France, comme toutes les denrées agricoles, l'objet de la petite culture, tandis qu'en Allemagne elle est soumise à la grande culture. V. le rapport de la Commission des douanes (M. Graux), et le discours de M. Lepez à la Chambre, 18 janv. 1897 (*Journ. offic.* du 19, p. 44, 3e col.). Le fabricant allemand paye la betterave 21 fr., tandis que le fabricant français la paye 25 fr. et elle est plus riche (Discours Méline, *Journ. offic.*, 23 janv. 1897, p. 90, 1re col.). — La même observation est à faire si l'on compare la production respective des usines allemandes et françaises ; les premières produisent en moyenne 40.000 quintaux, les secondes 19.000 (Discours Ribot, *Journ. offic.*, 20 janv. 1897, Déb. parlem., Chambre, p. 51, 2e col.). La réduction des frais généraux, jointe

Digitized by Google

sur tous les producteurs, sur tous les consommateurs, sur tous les contribuables et on ne peut le décharger de ces effets. Chacun doit prendre sa part des charges publiques dans la mesure de ses moyens ; et si une faveur est accordée aux producteurs de sucre, tous les autres producteurs, nous l'avons dit, demanderont des faveurs analogues. Ils les demandent déjà ; les agriculteurs réclament sans cesse des pouvoirs publics les moyens de combattre la concurrence des produits étrangers, soit sur les marchés internationaux, soit même sur les marchés français. Le souci constant, excessif de notre gouvernement est de soulager l'agriculture ; tous les projets fiscaux qu'il élabore ont ce but ; tous partent de l'idée erronée et maladroitement répandue dans le public, que l'agriculture est « la grande sacrifiée », qu'elle est deux, trois ou dix fois plus imposée que la fortune mobilière. On a surabondamment montré cependant, à la Chambre et dans la presse, que les valeurs mobilières supportent, au contraire, une part dans les charges publiques, qui est de beaucoup supérieure à celle de l'agriculture. Mais ce n'est pas le lieu d'aborder cette question, dont nous parlerons plus longuement en étudiant les projets fiscaux du ministère. Il nous suffira de dire que notre situation financière impose actuellement à l'agriculture un rôle modeste ; les tarifs douaniers la mettent, dans la mesure du possible, et dans une proportion telle que les consommateurs auraient quelquefois le droit de s'en plaindre, à l'abri de la concurrence étrangère sur les marchés nationaux ; tant qu'elle ne réclame pas autre chose, on peut à la rigueur, comme nous l'avons dit, comprendre et même accepter ces prétentions ; les mesures de protection destinées à entraver l'introduction des produits agricoles étrangers peuvent se colorer de l'intérêt général, de la nécessité où se trouve un pays de se suffire à lui-même, de la crainte que certaines éventualités ne se produisent où une nation tributaire des pays étrangers verra ces pays se fermer devant elle et restera impuissante à trouver en elle-même les ressources qu'elle aurait perdu l'habitude de se créer. Mais ce qui n'est pas admissible, c'est que pour augmenter les bénéfices des agriculteurs, pour leur procurer des débouchés à l'étranger, on leur permette d'échapper à des charges qui doivent peser également sur tous les citoyens ; dès lors que notre situation financière entraîne la nécessité de grever l'agriculture d'une manière telle qu'elle devient hors d'état de lutter sur les marchés étrangers, on doit reconnaître que cela est fâcheux, mais on doit lui donner le conseil de s'en tenir aux débouchés que lui offre, grâce aux tarifs douaniers, la consommation nationale, au lieu de la leurrer de l'espoir qu'on dépouillera à son profit, pour élargir ses marchés, les possesseurs de valeurs mobilières. Une tendance semblable n'est pas équitable ; elle n'est même pas habile, car les valeurs mobilières ne sont pas indéfini-

à la différence de la main d'œuvre, fait que l'Allemagne a des frais de fabrication de 7 fr. moins élevés qu'en France (Discours Méline, *Journ. offic.*, 23 janv. 1897, Déb. parlem. Chambre, p. 90, 1re col.). Mais la différence tient aussi à ce que, depuis longtemps, l'Allemagne, au lieu d'établir, comme on l'a fait jusqu'à une époque beaucoup plus récente en France, la taxe sur la matière fabriquée, la calculait sur un rendement présumé de la betterave, de manière à laisser indemne une partie de la matière imposable, et, par là même, à provoquer le perfectionnement de la fabrication ; on a vu que le même système, adopté en France par la loi de 1884, a déjà produit d'excellents résultats. Enfin, les tarifs allemands des chemins de fer sont très faibles et établis de manière à approvisionner de betteraves, à peu de frais, les usines.

Digitized by Google

ment imposables; si on les charge trop lourdement, on provoquera cette expatriation des capitaux qui est pour un pays le pire des maux. Donnons donc des primes à l'industrie sucrière tant que les autres pays en donneront, parce que le procédé de ces pays manque de dignité et appelle des représailles, surtout parce que, si nous nous abstenions de lutter, on emploierait le même système pour ruiner successivement toutes nos industries et pour leur enlever les marchés extérieurs d'abord, et le marché intérieur ensuite; mais quand ce système aura disparu, conseillons à l'industrie sucrière de ne pas produire au delà des besoins de la consommation nationale et reconnaissons que les consommateurs ne doivent pas plus longtemps payer à l'industrie les frais de ses exportations.

Nous sommes victimes, en somme, ainsi que nous le disions plus haut, d'une surproduction du sucre, dont nous avons indiqué les causes durables et l'augmentation croissante. Tous les pays producteurs ont besoin d'exporter; le total de la production, qui dépasse déjà de beaucoup le total de la consommation, s'élèvera encore ; et, si l'on songe que dès la pacification de l'île de Cuba une quantité nouvelle de sucre va apparaître sur le marché, quantité qu'on peut évaluer à 3 ou 400.000 tonnes et qui s'augmentera, que le Portugal, jusqu'aujourd'hui non producteur, organise la culture de la canne à sucre dans ses colonies, qu'enfin et surtout les Etats-Unis sont arrivés en dix ans à organiser la culture de la betterave jusqu'à produire aujourd'hui 40.000 tonnes de sucres, — et on peut s'attendre avant longtemps à les voir se suffire, et bientôt exporter, — il faut bien se résigner à voir les pays où la production est la plus coûteuse, perdre les premiers leur puissance d'exportation.

Que fera le Sénat? Nous ne savons (1), mais ce qu'il nous est permis d'affirmer c'est que jamais question ne fut plus complexe; c'est, qu'à quelque parti qu'on s'arrête, on aura accepté un expédient, c'est que la défaite pourra être reculée peut être, mais non pas évitée. Les différentes phases de la question du sucre ont fait apparaître une des plus tristes vérités qu'il faille reconnaître : c'est que l'agriculture française, contrainte pour se réserver les marchés nationaux de se faire protéger par des droits presque prohibitifs, a besoin, si elle veut écouler son excédent de production à l'étranger, d'obtenir de larges allocations, dont n'a pas besoin l'agriculture de nos voisins, ou qui sont infiniment supérieures à celles qu'elle réclame. Nous avons indiqué la cause de cette déplorable situation qui ne paraît point avoir de remède, point, au moins, de remède durable.

ALBERT WAHL,
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lille.

(1) Nous avons dit que le Sénat a adopté le projet dans son entier.

Digitized by Google

CHRONIQUE INTERNATIONALE

(1896)

Sommaire. — 1. Institut de Droit International. — 2. Affaires Arméniennes. — 3. L'expédition de Dongola et la Caisse de la Dette égyptienne. — 4. Extradition : quelques cas intéressants. — 5. L'Angleterre et le Transvaal.

1. Institut de Droit International. — L'Institut de Droit International s'est réuni l'année dernière à Venise (24 au 30 septembre 1896). Cinq projets de résolution ont été examinés et votés par lui au cours de cette session. L'un a trait aux conflits de lois en matière de nationalité : nous n'en parlerons pas ici, ce projet devant faire dans cette *Revue* l'objet d'une étude approfondie. Les quatre autres se réfèrent à la réglementation de la contrebande de guerre, au bombardement des villes maritimes, aux immunités consulaires et à l'usage du pavillon national pour les navires de commerce.

La contrebande de guerre. — La question relative à la détermination de la contrebande de guerre préoccupait l'Institut depuis longtemps déjà. Dès 1889, elle avait été proposée à ses délibérations par divers membres, notamment par MM. Kleen et Pérels, qui avaient l'un et l'autre très minutieusement étudié la matière et même rédigé deux projets sur lesquels ils avaient appelé son attention. Diverses circonstances en avaient fait ajourner l'examen. Finalement, un dernier règlement, préparé par les soins de MM. Kleen et Brusa, fut, l'an dernier, soumis à ses délibérations, et voté par lui après modifications.

Le point le plus difficile, en la matière, est sans contredit la définition même des objets qui doivent constituer la contrebande de guerre. Non seulement les lois intérieures des États, quand il en existe sur ce point, diffèrent sensiblement les unes des autres, mais encore la pratique suivie par les Puissances qui n'ont point de règlement général à cet égard est loin d'être uniforme. La doctrine elle-même est fort divisée. Faut-il étendre la contrebande, comme le veulent quelques-uns, à toutes les marchandises qui, sans être des instruments de guerre proprement dits, sont susceptibles d'être utilisées par l'ennemi en vue des opérations militaires, ou doit-on la restreindre aux objets qui, fabriqués en vue de la guerre, sont directement et immédiatement propres à cette fin ? En d'autres termes, admettra-t-on à côté de la contrebande *absolue*, laquelle se réfère uniquement aux objets compris dans cette dernière formule, la contrebande *relative*, c'est-à-dire celle qui s'applique aux marchandises d'un usage douteux, et dont la compréhension est par là même susceptible de s'élargir ou de

Digitized by Google

se restreindre suivant les circonstances et les intérêts éminemment variables des belligérants, au gré et d'après la décision de ces belligérants eux-mêmes ? L'Institut s'est prononcé, très justement à notre avis, en faveur de la première idée, et, pour la bien préciser, afin de limiter aussi nettement que possible la notion de la contrebande, il a procédé par voie d'énumération : « Sont contrebande de guerre, dit l'article 1er du projet, 1° les armes de toute nature ; 2° les munitions de guerre et les explosifs ; 3° le matériel militaire (objets d'équipement, affûts, uniformes, etc.); 4° les vaisseaux équipés pour la guerre ; 5° les instruments spécialement faits pour la fabrication immédiate des munitions de guerre, lorsque ces divers objets sont transportés par mer pour le compte ou à destination d'un belligérant ». Et l'article 4 complète cette disposition en rejetant les prétendues contrebandes désignées sous les noms, soit de contrebande *relative*, qui concerne les articles susceptibles d'être utilisés dans un but militaire, mais dont l'usage est essentiellement pacifique, soit de contrebande *accidentelle*, quand les articles en question ne servent aux opérations de la guerre que dans une circonstance particulière. Toutefois, un tempérament a été admis à la rigueur de ces propositions. En effet, tandis que la saisie des armes et des munitions destinées à l'ennemi est en tout cas permise, quelque peu d'utilité que ces objets présentent pour lui, il est des marchandises qui, sans être fabriquées pour la guerre, peuvent néanmoins, à la suite d'une transformation plus ou moins rapide, être pour l'adversaire d'un secours considérable : tels la houille, les bêtes de somme et de trait, les machines à vapeur, etc. Fallait-il en tolérer absolument et toujours le commerce? L'Institut ne l'a pas pensé. Voulant avant tout donner une solution pratique à la question qu'il s'était proposée, et persuadé qu'en se montrant trop radical, son projet risquerait fort de ne rencontrer que peu d'adhésions, il a décidé que le belligérant pourrait invoquer à son choix et sous la condition d'une équitable indemnité un droit de séquestre ou de préemption « quant aux objets qui, en chemin vers un port de son adversaire, peuvent également servir à l'usage de la guerre et à des usages pacifiques ». L'exercice d'un tel droit remplace avantageusement la confiscation dont, aujourd'hui encore et en pareils cas, le commerce des neutres est menacé.

A côté de la contrebande proprement dite, on sait que la doctrine prohibe, sous le nom de contrebande *par analogie*, certains transports maritimes, qui, sans avoir pour objet des engins de guerre, constituent cependant des actes de secours direct prêté par un neutre à l'un des belligérants : tel le transport purement volontaire d'hommes destinés au service de l'armée ; tel encore le transport de dépêches ou d'agents diplomatiques appartenant à l'une des puissances en cause. Or, dans quelle mesure de tels faits doivent-ils être tenus pour répréhensibles? L'Institut n'a eu garde d'omettre la question, et voici comment il y a répondu : 1° Le transport de diplomates ou de courriers diplomatiques n'est interdit que s'il s'agit d'agents accrédités par un belligérant auprès de son allié, et qu'autant que le transport s'effectue sur le territoire ou dans les eaux des belligérants, entre leurs possessions ou entre celles de leurs alliés ; 2° le transport des troupes est prohibé dans les eaux des belligérants, entre leurs autorités,

Digitized by Google

ports, possessions, armées ou flottes ; lorsqu'il se fait pour le compte ou par l'ordre d'un ennemi, ou bien pour lui amener, soit des agents porteurs de commissions pour les opérations de la guerre, soit des militaires déjà à son service ou des troupes auxiliaires enrolées contrairement à la neutralité, il est défendu même entre ports neutres, ou entre ceux d'un neutre et d'un belligérant; 3° enfin, pour ce qui touche les dépêches, la prohibition ne vise que le transport des communications officielles entre autorités officielles d'un même belligérant, se trouvant sur des territoires ou des navires lui appartenant ou occupés par lui.

Le bombardement des villes maritimes. — Nous avons dit que l'Institut s'était posé une question relative à la guerre maritime, celle du bombardement des villes dites *ouvertes*.

Dans la guerre terrestre, c'est un principe élémentaire de justice et d'humanité que le bombardement ne saurait être dirigé que contre les villes qui résistent et se défendent, par suite que cette mesure de guerre n'est applicable, ni aux places fortes qui ouvrent leurs portes à l'ennemi, ni, *a fortiori*, aux villes non défendues, c'est-à-dire à celles que le langage du droit international et de l'art militaire appellent villes ouvertes. D'ailleurs, en règle générale, le bombardement ne doit être dirigé que contre les forts et autres ouvrages de défense qui protègent les assiégés, et, dans le cas exceptionnel où les nécessités de la guerre exigeraient qu'on lançât des obus sur la ville elle-même, tous les auteurs s'accordent pour imposer à l'assaillant l'obligation de ne rien négliger pour épargner les monuments artistiques, les hôpitaux, les édifices consacrés aux sciences et aux arts, surtout si l'ennemi a eu soin de les désigner d'une manière visible à son regard: cette obligation, notons-le, est d'autant plus légitimement exigible qu'elle est de nos jours plus aisée à remplir, les progrès réalisés par l'artillerie moderne permettant de régler le tir avec une précision presque mathématique. Or, ces règles de la guerre terrestre doivent-elles s'appliquer à la guerre maritime ? Poser la question, c'est la résoudre. L'Institut l'a jugé ainsi : il assimile dans son projet de règlement le bombardement par des forces navales au bombardement effectué par des forces de terre, et interdit principalement « de détruire les propriétés publiques et privées, si cette destruction n'est pas commandée par une impérieuse nécessité de guerre », ainsi que « d'attaquer et de bombarder des localités qui ne sont pas défendues ».

Les immunités consulaires. — En 1895, l'Institut s'était occupé à Cambridge des immunités diplomamatiques (1) ; l'an dernier, il a complété son œuvre en votant un projet de règlement sur les *immunités consulaires*.

Le point de savoir dans quelle mesure les consuls peuvent revendiquer les privilèges que l'on accorde aux ambassadeurs et aux ministres publics est vivement controversé en doctrine. La solution théorique dépend du caractère qu'on leur reconnaît. Qu'ils aient un caractère *public*, c'est ce que personne ne conteste : à ce titre, ils ont droit à la protection spéciale du

(1) Voir notre dernière *chronique*, dans cette *Revue*, 1895, p. 304 et s.

Digitized by Google

gouvernement qui les reçoit et aux égards particuliers dûs à leurs hautes fonctions. Mais faut-il aller plus loin, et leur attribuer comme aux agents diplomatiques un caractère *représentatif*, au moins dans le cas où ce sont des consuls de carrière, c'est-à-dire n'exerçant aucun commerce et appartenant par leur nationalité à l'État qui les emploie et les rétribue? Admettre l'affirmative serait par voie de conséquence les faire participer à tous les privilèges, à toutes les immunités dont jouissent les agents diplomatiques eux-mêmes. Mais telle n'est pas la doctrine généralement enseignée, et, de fait, il n'est pas difficile de montrer que les consuls, loin d'avoir une mission politique, sont, sinon exclusivement, du moins principalement des agents commerciaux, que leur rôle essentiel n'est pas de représenter leur gouvernement dans ses relations extérieures, mais seulement les intérêts des négociants confiés à leur protection.

Néanmoins, alors même qu'on adopte cette manière de voir, on est amené par la force même des choses à leur reconnaître certaines prérogatives utiles ou même indispensables à l'exercice de leurs fonctions nombreuses et variées. Actuellement, ces prérogatives sont déterminées, soit par les conventions internationales, soit par l'usage, soit même par la législation intérieure des Etats. C'est dire qu'elles ne sont pas toujours suffisamment précisées, qu'elles varient avec les époques et les pays, et qu'elles provoquent assez souvent, par les incertitudes mêmes auxquelles elles donnent lieu, des difficultés et des froissements nuisibles au bon fonctionnement d'une institution dont les services n'ont plus besoin d'être démontrés. Ceci étant, on voit tout l'intérêt qu'il y aurait à ce que les Puissances adoptassent un règlement général, fixant d'une manière uniforme la condition de leurs agents consulaires.

L'Institut a facilicité leur entente à cet égard, en votant un projet de résolution dont voici les principales dispositions. Tout d'abord, il distingue fort judicieusement entre les consuls proprement dits et les agents consulaires. Les premiers sont des agents du service extérieur de l'Etat ils appartiennent par leur nationalité à cet Etat lui-même et n'exercent pas d'autres fonctions que celles pour lesquelles il les rétribue ; les seconds sont, ou des consuls nationaux, c'est-à-dire ressortissants du gouvernement qui les nomme, qui à leur fonction officielle en ajoutent quelque autre, ou des consuls étrangers, c'est-à-dire relevant par leur nationalité soit de l'Etat dans lequel ils sont commissionnés soit de toute autre Puissance, sans d'ailleurs qu'il soit fait pour ces derniers de différence entre ceux qui exercent et ceux qui n'exercent pas quelque autre profession. La distinction posée, le projet de Règlement que nous analysons s'occupe successivement, pour les uns et pour les autres, des diverses immunités que la pratique internationale actuelle tend généralement à leur reconnaître, c'est-à-dire de l'immunité de juridiction, de l'inviolabilité du domicile et des archives, de l'exemption d'impôts, enfin de quelques prérogatives secondaires, telles que le droit de placer au-dessus de la porte extérieure du consulat l'écusson et le drapeau de leur pays, ou encore celui de correspondre avec leur gouvernement ou ses agents diplomatiques par dépêches chiffrées ou au moyen de courriers munis d'un passeport spécial.

Digitized by Google

Les consuls et agents consulaires, dit le projet, échappent à la juridiction locale pour les actes qu'ils accomplissent en leur qualité officielle et dans les limites de leur compétence. Pour le reste, les agents consulaires sont justiciables des tribunaux locaux. Quant aux consuls, ils demeurent soustraits à leur compétence, si ce n'est dans les trois hypothèses suivantes : 1° en cas de flagrant délit ou de crime; 2° en matière d'actions réelles (y compris les actions possessoires) se rapportant à un meuble ou à un immeuble situé dans le pays de leur résidence; 3° lorsqu'ils provoquent eux-mêmes ou acceptent le litige devant la juridiction locale. Ajoutons qu'à la différence des agents consulaires, les consuls ne peuvent en aucun cas être arrêtés ni détenus, si ce n'est à raison d'infractions graves, et qu'ils ne sont pas tenus de comparaître comme témoins devant les tribunaux du pays, leur témoignage devant être recueilli chez eux par un magistrat délégué à cet effet.

Les consuls et agents consulaires peuvent également se prévaloir de l'inviolabilité de leur domicile officiel et des locaux occupés par leur chancellerie et leurs archives : aucun officier de l'ordre administratif ou judiciaire ne peut y pénétrer sous quelque prétexte que ce soit. Pour mieux garantir cette inviolabilité, le règlement voté par l'Institut porte qu'un état descriptif de ces lieux sera remis aux autorités du pays, qui procèderont contradictoirement à leur vérification ; il recommande dans le même but aux consuls de ne pas y placer des documents et des objets étrangers à leur service.

Enfin, quant à l'exemption d'impôts, elle comprend, pour les consuls, les impôts personnels directs et taxes somptuaires, les impôts généraux sur la fortune, tant sur le capital que sur le revenu, les décimes de guerre ; pour les agents consulaires, les impôts afférents spécialement à l'immeuble ou à la partie de l'immeuble qui est affecté à leur fonction officielle.

La nationalité des navires de commerce. — Le dernier sujet étudié par l'Institut a trait à la nationalité des navires de commerce.

Tous les navires ont une nationalité, et il importe à divers points de vue qu'ils en aient une. La sécurité de la navigation l'exige ainsi; c'est aussi l'intérêt des navires eux-mêmes, qui doivent pouvoir se réclamer d'un Etat, afin de se placer le cas échéant sous sa protection ; il importe encore de pouvoir faire la distinction entre les navires nationaux et les navires étrangers, à raison des privilèges qui appartiennent aux uns et des charges qui sont généralement imposées aux autres ; enfin, les immunités dont jouissent dans les eaux territoriales les vaisseaux étrangers créent un nouvel intérêt, et non des moins considérables, à la constatation de leur caractère et de leur nationalité.

Ce caractère et cette nationalité sont faciles à reconnaître, lorsqu'il agit de navires de guerre : le pavillon national arboré à la poupe et la flamme de guerre qui flotte au grand mât suffisent à les affirmer. Les navires de commerce ont également un pavillon ; mais ce pavillon, s'il fait présumer leur nationalité, ne la prouve pas. Seuls, les papiers de bord font preuve à cet égard, et ces papiers, établis conformément à la législation maritime de chaque Etat, varient nécessairement avec les dispositions

Digitized by Google

spéciales à chacune d'elles. De là, des complications, des incertitudes possibles ; de là aussi un danger, celui de voir un navire essayer d'obtenir le droit au pavillon dans deux ou plusieurs Etats, soit pour se soustraire à une surveillance gênante pour les opérations auxquelles il se livre, soit pour cumuler les avantages attachés à ces diverses nationalités.

Pour parer à ces inconvénients, l'Institut a voté un ensemble de règles relatives à l'usage du pavillon national pour les bâtiments de commerce, en souhaitant que ces règles prennent place, soit dans des conventions internationales, soit au moins à la base des législations intérieures des Etats maritimes. Suivant lui, pour acquérir le droit au pavillon national, le navire doit être *inscrit* sur un registre tenu à cet effet par les fonctionnaires compétents de l'Etat dont il entend pouvoir se réclamer. Cette inscription ne peut avoir lieu qu'aux conditions suivantes: 1° Le navire doit être pour plus de la moitié la propriété de nationaux, ou d'une société en nom collectif ou en commandite simple, dans laquelle la majorité des associés personnellement responsables sont nationaux, ou d'une société par actions, dont les directeurs sont pour les deux tiers au moins des nationaux ; 2° l'entreprise, qu'il s'agisse d'armateurs individuels, de sociétés ou de corporations, doit avoir son siège sur le territoire de l'Etat dont le navire compte porter le pavillon et où il doit être enregistré. Peu importe la nationalité du capitaine ou des membres de l'équipage, lesquels, étant, d'ailleurs, choisis par une majorité de nationaux, présenteront par là même des garanties suffisantes.

De même que l'inscription dont nous venons de parler autorise, et autorise seule le navire à se couvrir du pavillon national, de même, inversement, sa radiation, et sa radiation seule, lui fera perdre ce droit. Cette radiation, qui doit à peine d'amende être provoquée par le ou les propriétaires du navire ou même d'office par l'autorité compétente, aura lieu dès que l'une des conditions précédemment indiquées viendra à faire défaut. Toutefois, dans le cas où la perte du droit au pavillon proviendrait de la mutation de propriété d'une part dans le navire, un délai convenable est accordé aux propriétaires, pour leur permettre de recourir aux mesures nécessaires à l'effet, soit de conserver au navire sa nationalité ancienne, soit de lui en faire obtenir une autre; dans le silence des intéressés, à l'expiration du délai en question, le navire est rayé d'office, et celui qui est la cause de la perte de la nationalité ou ses héritiers sont passibles d'une amende (1).

2. Affaires arméniennes. — Depuis notre dernière chronique, la situation de l'Arménie, loin de devenir meilleure, n'a fait que s'aggraver, et les efforts de l'Europe, s'ils ont parfois réussi à empêcher le mal de prendre des proportions plus grandes encore, n'ont abouti à aucune mesure efficace et définitive, ni pour améliorer le sort des malheureuses populations d'Asie-Mineure, ni pour prévenir le retour de massacres et de pillages semblables à ceux dont elles ont été victimes. Le désaccord des grandes Puis-

(1) Voir le texte de tous les projets de règlements que nous venons d'analyser *infra*, p. 362 et suiv.

Digitized by Google

sances, leurs jalousies mal dissimulées, l'inertie d'un gouvernement qui, à l'art tout oriental d'esquiver les responsabilités, joint celui de promettre avec la ferme intention de ne point tenir, ont abandonné des milliers d'existences à l'arbitraire et à la cruauté d'autorités corrompues et féroces. D'après les évaluations les plus modérées, plus de trente mille hommes ont été tués ; des villages entiers, des quartiers de ville ont été détruits ou pillés ; les récoltes de l'année ont été incendiées ; la fortune de tout un pays a été jetée aux quatre vents ; et, jusqu'à ce jour, rien n'a pu triompher de l'impéritie, de la passivité, disons mieux, de la complicité d'un gouvernement, dont le fanatisme hautain et cruel tolère, si même il n'encourage, les plus odieux traitements dirigés contre ses sujets chrétiens !

Ce n'est pas que l'Europe, par l'entremise de ses représentants à Constantinople, n'ait maintes fois élevé la voix dans l'intérêt de la civilisation et de l'humanité ; mais elle l'a si timidement fait entendre ! Tout s'est borné, la plupart du temps, à des manifestations platoniques de sa part : les demi-mesures qu'elle a obtenues, les quelques satisfactions d'ordre secondaire qu'elle a fini par arracher au Sultan, n'ont, en définitive, produit aucun effet utile.

Les premières réformes exigées du gouvernement ottoman remontent à l'année 1895. Les ambassadeurs de France, d'Angleterre et de Russie avaient fait préparer par les soins de leur personnel un projet de règlement administratif, applicable aux provinces arméniennes de la Turquie d'Asie et destiné à améliorer le sort des populations chrétiennes qu'elles renfermaient. Ce projet stipulait, notamment, la réduction éventuelle du nombre des vilayets, certaines garanties pour le choix des valis, l'amnistie des Arméniens condamnés ou détenus pour faits politiques, la rentrée de ceux qui avaient émigré ou avaient été exilés, la nomination d'un haut commissaire de surveillance pour la mise en application des réformes dans les provinces ainsi que d'une commission de contrôle à Constantinople, la réparation des dommages subis par les Arméniens, le maintien et la stricte application des droits et privilèges qui leur avaient été concédés. La réponse du Sultan à ces ouvertures avait été évasive, tellement que les ambassadeurs avaient cru, avant de la communiquer à leurs gouvernements respectifs, devoir insister auprès de lui, en témoignant de leur étonnement de le voir si peu tenir compte de leurs propositions et si peu se souvenir aussi des promesses de réforme qu'il leur avait faites antérieurement lui-même.

Quoi qu'il en soit, les choses en restèrent là pendant quelque temps, lorsque des incidents graves se produisirent à Constantinople même : les Arméniens y furent traqués, poursuivis avec la dernière férocité, mis à mort et mutilés. Beaucoup se réfugièrent dans les églises, invoquant la protection des Puissances. Les représentants de celles-ci s'émurent de nouveau : ils envoyèrent à la Porte une note verbale, lui représentant les dangers que créait la situation existante et demandant quelles mesures elle avait prises ou comptait prendre pour calmer l'inquiétude et l'agitation qui s'étaient emparées des populations musulmanes et arméniennes. Grâce à leur intervention, les Arméniens purent quitter, sous la surveillance des drogmans, les églises où ils s'étaient réfugiés ; peu après, le

Digitized by Google

gouvernement turc manifestait son intention d'exécuter les réformes qui lui avaient été présentées, et, comme preuve de sa bonne volonté, portait officiellement à la connaissance du public l'appel sous les drapeaux des *rédifs* ou troupes de réserve, auxquelles il confiait le soin d'assurer l'ordre tant à Constantinople qu'en Asie-Mineure ; en même temps, le grand-vizir envoyait aux gouverneurs de province une circulaire pour leur enjoindre d'empêcher par tous les moyens en leur pouvoir les populations qu'ils administraient d'intervenir elles-mêmes dans la répression des troubles qui pourraient survenir.

Cependant, la situation était loin de s'améliorer. A Constantinople même, les esprits étaient très surexcités : on pouvait craindre d'un moment à l'autre les plus graves désordres. C'est alors que les ambassadeurs, pour assurer la sécurité de la capitale, demandèrent au Sultan l'autorisation d'ajouter aux stationnaires habituels, qui se trouvaient à leur disposition dans le Bosphore, six autres navires de guerre (un par Puissance), dont la présence rassurerait la population, donnerait à réfléchir aux plus fanatiques, et du même coup appuierait leurs légitimes revendications auprès de la Sublime-Porte. Ils s'autorisaient, pour faire cette demande et espérer une réponse favorable, de l'article 2 de la Convention du 30 mars 1856, maintenu en vigueur par les traités de Londres (13 mars 1871) et de Berlin (13 juillet 1878), aux termes duquel « le Sultan se réservait, comme par le passé, de délivrer des firmans de passage aux bâtiments légers sous pavillons de guerre, lesquels seraient employés, comme il est d'usage, au service des légations des Puissances amies ». Sans nier que les traités lui permissent de faire droit à une requête semblable, le Sultan éleva une objection de fait : loin de servir les intérêts de la sécurité publique, disait-il, la venue de bâtiments étrangers aurait, au contraire, pour conséquence, d'amener de nouveaux troubles, en provoquant l'agitation des Arméniens. Au fond, s'il suscitait de telles difficultés, c'était pour traîner les choses en longueur, détourner l'attention des Puissances en lui donnant pour aliment une question d'ordre secondaire, peut-être même provoquer parmi elles des dissentiments propres à fortifier sa situation. Mais ses desseins furent déjoués sans peine : une réclamation énergique et unanime des ambassadeurs eut bien vite raison de sa résistance, et l'autorisation du dédoublement des stationnaires fut accordée le 10 décembre 1895.

Le concert des Puissances eut, à la même époque, l'occasion de s'affirmer une seconde fois. A Zeïtoun, les Arméniens, qui étaient en majorité, s'étaient emparés de la forteresse turque et de ses défenseurs, pour sauvegarder leur propre existence ; d'ailleurs, ils avaient traité leurs prisonniers avec douceur, au dire même des autorités musulmanes, et en avaient relâché le plus grand nombre. Le Sultan, que cette rébellion avait exaspéré, envoya sur le champ contre eux un corps de 10.000 hommes, avec ordre de s'emparer de la ville, de raser la forteresse et de passer au fil de l'épée ses occupants. Les ambassadeurs s'interposèrent aussitôt : il n'était pas possible de laisser s'accomplir un pareil massacre, quelle que fût la faute que l'on pût reprocher aux révoltés. Ils proposèrent donc leur média-

Digitized by Google

tion, et furent assez heureux pour la faire accepter. Les consuls européens d'Alep furent chargés de conduire les négociations. Ils y réussirent. Il fut convenu que la ville se rendrait à certaines conditions, acceptées de part et d'autre, notamment celles-ci : une amnistie générale couvrirait les actes des rebelles (sauf en ce qui concerne les délits de droit commun) ; les étrangers ayant participé à l'insurrection seraient expulsés du territoire turc; les Arméniens et les Musulmans, dans un certain rayon, auraient à livrer leurs armes ; le gouverneur de Zeïtoun serait chrétien ; enfin, la sécurité des personnes et des propriétés serait assurée par la Sublime Porte, sans distinction de race ni de religion. La Porte, sur la demande des Puissances, prit l'engagement formel d'appliquer sans délai ce nouveau régime, et la reddition de la ville eut lieu. Il est à peine besoin de dire, tant hélas ! la chose va de soi quand il s'agit de la Turquie, que ces promesses ne furent pas intégralement remplies : l'amnistie stipulée fut loin d'être rendue effective, et le Sultan commença, malgré ses protestations solennelles, par nommer à Zeïtoun un gouverneur musulman. Il fallut de nouvelles représentations des ambassadeurs pour le forcer au respect de la parole donnée.

Jusque-là, l'accord des Puissances s'était énergiquement affirmé dans les diverses interventions que les événements avaient provoquées de leur fait. Il eût fallu, pour arriver à un résultat, que cet accord persistât. Malheureusement, il n'en fut pas ainsi. On eut beau s'entendre sur le principe qui dirigerait la politique de l'Europe en Orient, à savoir le maintien de l'intégrité de l'empire ottoman, on eut beau convenir que l'action isolée d'une Puissance serait subordonnée à l'impossibilité constatée d'une intervention commune, on ne sut ni prévenir ni éviter des froissements, des dissentiments, des méfiances même ; les vues égoïstes de quelques-uns, les jalousies mal dissimulées de quelques autres, séparèrent en plus d'une occasion les représentants de l'Europe, et, de crainte de provoquer une conflagration générale, on en arriva à se désintéresser de plus en plus et de l'Arménie et de ses malheureuses populations.

Cette indifférence ne devait pas tarder à porter ses fruits. Se croyant abandonnés, poussés à bout par l'arbitraire et les vexations de toutes sortes dont le gouvernement turc ne cessait de se montrer prodigue à leur égard, exaltés par le désir de la vengeance, les Arméniens se soulevèrent à nouveau. A la fin du mois d'août 1896, une poignée de révolutionnaires pénétrait dans la Banque Ottomane, à Constantinople, et s'en rendait maître. Pour faire échapper ses comptables au massacre qui les menaçait, le directeur dut négocier : il finit par obtenir du palais un sauf-conduit, qui leur permit de se réfugier à bord de navires étrangers, et de quitter ainsi, la vie sauve, le territoire de l'Empire. La police turque n'avait pas su ou n'avait pas voulu prévenir cet attentat. N'empêche qu'on en rendit responsable la masse des Arméniens habitant Constantinople, et qu'on en prit prétexte pour se livrer à d'odieux massacres. Ces faits soulevèrent en Europe une émotion générale. Sous la pression, de l'opinion publique, les Puissances durent oublier leurs rivalités et intervenir de concert. Dans deux notes collectives remises au Sultan les 27 août et 2 septembre, elles

Digitized by Google

appelèrent son attention sur le caractère particulièrement grave des désordres qui avaient ensanglanté la capitale. Elles n'eurent pas de peine, en effet, à démontrer que les bandes sauvages qui avaient assommé les Arméniens, pillé les maisons et les magasins sous prétexte d'arrêter les agitateurs, n'étaient pas des ramassis accidentels de gens fanatisés, mais présentaient tous les indices d'une organisation spéciale, connue de certains agents de l'autorité, sinon dirigée par eux : ces bandes avaient surgi simultanément sur différents points de la ville, avant même que la police et la force armée eussent paru sur les lieux du désordre ; or, la Sublime Porte reconnaissait elle-même qu'elle avait été avertie d'avance des projets criminels des révolutionnaires ; en outre, une grande partie des gens qui les composaient étaient habillés et armés de la même manière ; ils étaient conduits ou accompagnés par des softas, des soldats ou même des officiers de police, qui, non seulement avaient assisté impassibles à leurs excès, mais y avaient pris quelquefois une part directe ; d'ailleurs, ils avaient pu circuler librement et accomplir impunément leurs crimes sous les yeux des troupes et de leurs officiers, aux environs mêmes du palais impérial, et l'on avait vu jusqu'à des chefs de la sûreté publique leur distribuer des gourdins et des couteaux, en leur indiquant la direction à prendre pour trouver des victimes. Bref, la complicité des autorités ottomanes était flagrante. Les ambassadeurs s'en autorisèrent pour exiger que des mesures immédiates fussent prises pour désarmer la populace, punir les coupables et renforcer les moyens d'action de l'autorité chargée du maintien de l'ordre. Il en fut de ces revendications comme des précédentes : on obtint de belles promesses, et rien ou presque rien de plus. Aussi bien, l'attention de l'Europe ne tardait pas à être occupée par de graves incidents qui surgirent sur un autre point de l'Empire ottoman, et la question arménienne fit place à de nouvelles préoccupations.

3. Affaire de la Caisse de la dette égyptienne. — On se souvient des circonstances dans lesquelles cette affaire, délicate à plus d'un titre, s'est engagée. L'Angleterre, dans le but, d'ailleurs non dissimulé, de fortifier sa situation en Égypte, imagina, au commencement de l'année 1896, d'entreprendre une expédition contre Dongola, sous prétexte qu'il était temps de porter un coup sensible à la puissance des Derviches, devenue menaçante pour la sécurité du pays. A cet effet, elle demanda, pour subvenir aux frais de l'expédition, qu'il fût prélevé sur le fonds de réserve générale de la Caisse de la Dette égyptienne une somme de 500.000 l. st. La majorité des commissaires de la Dette (quatre sur six) y consentit. Seuls, les commissaires français et russe protestèrent. En même temps, un syndicat des porteurs de la Dette unifiée, auquel se joignirent ces commissaires, assignèrent devant le tribunal mixte du Caire le gouvernement égyptien ainsi que les commissaires de la majorité, à l'effet : 1° de constater l'incompétence de la commission en ce qui concerne la disposition des fonds de la réserve générale dans un but militaire ; 2° de faire condamner et le gouvernement et les commissaires en question, personnellement et solidairement, au reversement des sommes prélevées.

Digitized by Google

Le jugement, après divers incidents qu'il est superflu de relever ici, fut rendu le 8 juin. Repoussant l'exception d'incompétence soulevée par les défendeurs, écartant, en outre, un certain nombre de fins de non-recevoir que ces mêmes parties faisaient valoir contre leurs adversaires, il condamnait au fond le gouvernement égyptien à rembourser à la Caisse les sommes qu'il avait prélevées ou qu'il prélèverait pour payer l'expédition de Dongola, ordonnait aux commissaires de la Dette de retenir toutes les sommes qu'ils pouvaient ou pourraient ultérieurement avoir en mains, appartenant ou revenant au gouvernement, jusqu'à concurrence des prélèvements effectués, pour les restituer au fonds de réserve ; condamnait enfin les défendeurs aux dépens. Sur appel, la Cour d'Alexandrie confirma cette décision le 8 décembre.

Pour apprécier le jugement et l'arrêt dont nous venons de rapporter les dispositons essentielles, il est nécessaire de dire en quelques mots quelle est cette Caisse de la Dette publique et quel est ce fonds de réserve générale auquel le gouvernement égyptien, à l'instigation de l'Angleterre, comptait faire supporter les charges de l'expédition projetée.

A la suite de la faillite de l'Égypte, en 1876, les Puissances étaient intervenues pour mettre un peu d'ordre dans les finances de ce malheureux pays. Une loi de liquidation du 17 juillet 1880, résultat de leur accord, convertit la plupart des emprunts qu'il avait faits antérieurement en une Dette unique, dite *Unifiée*, portant 4 o/o d'intérêt ; en outre, comme éléments principaux de la dette égyptienne, figuraient encore, d'abord l'ancienne Dette privilégiée 5 o/o, qu'un décret du 6 juin 1890 avait convertie en nouvelle Dette privilégiée 3 1/2 o/o, et puis un emprunt émis suivant le décret du 27 juillet 1885 au taux de 5 o/o et garanti par les grandes Puissances. Pour faire face au service et à l'extinction progressive de cette Dette totale, une *Caisse* ou *Commission* fut créée en 1876. Réorganisée par la loi de liquidation, cette Caisse vit sa compétence successivement étendue par les actes à caractère international que nous venons de signaler, et définitivement réglée par un décret du 12 juillet 1888. Quelque complexes que soient le rôle et les attributions des commissaires qui la gouvernent, on peut affirmer cependant que leur caractère primordial et dominant est d'être les *mandataires légaux* des créanciers de l'Égypte. Le décret du 2 mai 1876, qui les institue, les charge en effet « de la tutelle des garanties concédées aux porteurs de la Dette égyptienne », et leur donne le mandat de les conserver, de les défendre en justice « au nom et dans l'intérêt des créanciers », ainsi que de « percevoir et de destiner exclusivement au service de la Dette les revenus qui lui sont spécialement affectés » ; la loi de liquidation leur confirme expressément ce caractère ; le décret de 1885 les charge du service de l'emprunt qu'il autorise, et les constitue par là même les représentants légaux des intérêts financiers des Puissances qui le garantissent ; enfin, le décret de 1888 leur conserve cette double mission, en leur confiant la gestion des fonds de réserve dont il sera parlé dans un instant. Ajoutons qu'à cette fonction essentielle, les commissaires en joignent bien d'autres, et de très diverses. C'est ainsi qu'ils participent, en dehors de leur mandat spécial relatif à la Caisse de la Dette, à l'administration

Digitized by Google

générale des finances du pays, qu'ils s'occupent, par exemple, du placement des sommes affectées aux fonds de réserve ou des excédents de revenus non affectés. C'est ainsi encore qu'ils ont des attributions de contrôle financier : à eux incombe la surveillance de l'emploi des émissions de titres autorisées depuis la loi de liquidation ; à eux, il appartient d'autoriser le gouvernement à contracter de nouveaux emprunts, à réduire les impôts ou à prélever des crédits pour insuffisance de revenus ou dépenses extraordinaires sur les fonds de réserve.

Ces fonds de réserve ont été créés, sinon exclusivement, du moins principalement, dans l'intérêt des porteurs de titres égyptiens. Tout le démontre, et les déclarations faites à plusieurs reprises par le gouvernement du Khédive lui-même, et l'ensemble des dispositions du décret du 12 juillet 1888 qui les a établis, enfin l'origine même des revenus affectés par ce même décret à leur constitution : tous, à l'exception d'une très minime partie, étaient antérieurement destinés à la garantie et à l'amortissement de la Dette égyptienne, et il n'est pas douteux que les Puissances aient entendu leur conserver cette affectation spéciale. Or, à quoi ces fonds doivent-ils servir? Le décret de 1888 le dit expressément : soit, en cas d'insuffisance des revenus affectés, à parfaire les sommes nécessaires au service de la Dette, soit à couvrir le budget normal de l'État en cas d'insuffisance des revenus non affectés, soit enfin à *des dépenses extraordinaires* autorisées par la Commission. Retenons particulièrement cette dernière proposition, et ajoutons, pour la compléter, que, conformément à ce qui vient d'être dit, en autorisant le Khédive à prélever sur les fonds de réserve de quoi faire face à des dépenses extraordinaires, les commissaires doivent avant tout s'inspirer de l'intérêt des créanciers qu'ils représentent : tout leur en fait un devoir, et la nature particulière de ces fonds, qui ont été constitués en vue de fournir une garantie nouvelle aux porteurs de titres égyptiens, et le mandat légal dont nous avons dit qu'ils étaient eux-mêmes investis.

Ceci brièvement exposé, il nous faut en revenir à l'examen du jugement prononcé par le tribunal mixte du Caire, et confirmé, avons-nous dit, au moins dans ses dispositions essentielles, par la Cour d'Alexandrie.

Le jugement commence par s'expliquer sur l'exception d'incompétence soulevée par les défendeurs, et la repousse. Le gouvernement égyptien, mis en cause, soutenait que la décision qu'il avait prise, de concert avec la Caisse de la Dette, constituait un acte de souveraineté, lequel échappait par sa nature même à l'appréciation de l'autorité judiciaire : la Caisse, disait-il, forme en quelque sorte un Parlement international, dont les décisions lui permettaient d'agir en toute liberté, même au mépris des dispositions formelles contenues dans les décrets internationaux, fût-ce pour se soustraire aux engagements qu'il avait souscrits. Quant aux commissaires impliqués dans la même poursuite, ils affirmaient également que le tribunal ne pouvait connaître de la décision prise sans commettre un véritable excès de pouvoir, attendu que l'État, en demandant le prélèvement des 500.000 l. st. nécessaires à l'expédition de Dongola sur le fonds de réserve générale, et la Commission, en l'accordant à la majorité des voix, avaient agi l'un et l'autre comme pouvoir souverain préposé à la gestion

Digitized by Google

des intérêts généraux de l'Égyte, et, comme tels, échappaient à sa compétence : aussi bien, faisaient-ils observer, leur prétention était conforme aux dispositions formelles du Règlement d'organisation judiciaire, d'après lequel les tribunaux mixtes ne peuvent ni interpréter ni arrêter l'exécution d'une mesure administrative, ni, à plus forte raison, celle d'un acte de souveraineté.

Le tribunal n'a pas eu de peine à montrer l'inanité de ces raisons. Pour les commissaires de la Dette, la question n'était pas douteuse : ce sont — nous le disions tout à l'heure — les mandataires légaux des créanciers de l'Égypte ; telle est du moins leur fonction essentielle : à ce titre, ils étaient évidemment justiciables du tribunal, lequel avait qualité pour statuer sur l'action en reddition de comptes intentée contre eux par leurs commettants. Quant au gouvernement lui-même, qui soutenait avoir fait acte de souverain, le jugement constate avec raison qu'il n'y a là, de sa part, qu'une affirmation purement gratuite, que rien n'en démontre le bien-fondé, et qu'en effet, aucun des défendeurs n'a pu démontrer ni même essayé d'établir par des documents légaux que la Commission de la Dette avait un rôle à peu près semblable à celui d'un Parlement dans un gouvernement constitutionnel, c'est-à-dire qu'elle avait reçu un mandat politique, entraînant à son profit certaines immunités, notamment le droit de décliner la compétence des juridictions mixtes. Au reste, le tribunal fait observer que la demande dont il est saisi ne met nullement en question le pouvoir souverain du gouvernement khédivial, qu'elle ne lui dénie pas le droit d'entreprendre une expédition semblable à celle qu'il projette contre les Derviches, mais qu'elle se base uniquement sur la violation des droits conférés aux porteurs de titres, sur l'inexécution d'engagements pris envers eux, et que par suite elle rentre dans sa compétence.

Au fond, la question principale était de savoir si le fonds de réserve générale pouvait servir à payer les frais d'une expédition militaire, comme celle de Dongola. Subsidiairement, et à supposer la réponse affirmative, il y avait lieu de se demander si la Commission de la Dette, pour autoriser le prélèvement des sommes réclamées par le gouvernement, devait statuer à l'unanimité ou seulement à la majorité des voix. Le tribunal n'a pas eu à résoudre la question subsidiaire, ayant répondu négativement sur le principal.

Il constate, en effet, à l'aide des documents auxquels nous avons ci-dessus fait allusion, que le fonds de réserve générale a été créé en vue de parer aux diminutions de revenus et aux charges extraordinaires qui peuvent, à la suite de circonstances accidentelles et imprévues, déranger l'équilibre budgétaire de l'État, et que cette création a eu lieu en vue de donner une garantie de plus aux porteurs de titres. Il fait observer que ce sont les ressources destinées à l'amortissement de la Dette égyptienne, ressources déjà spécialement affectées à ses créanciers par la loi de liquidation, qui doivent servir à alimenter le fonds en question, et fait ressortir, en conséquence, tout l'intérêt qu'ont ceux-ci à veiller à ce qu'il ne soit pas détourné de sa destination spéciale, qui est, nous le répétons, de parer aux déficits possibles, et subsidiairement d'assurer l'amortissement de la Dette publique.

Digitized by Google

Sans doute (et c'était là le nœud du procès), le décret du 12 juillet 1888, dans son article 3, décide que le fonds de réserve générale doit servir à couvrir « les *dépenses extraordinaires* engagées conformément à l'*avis préalable de la Commission de la Dette* »; mais le tout est de s'entendre sur la valeur propre de l'expression employée par le texte. Les commissaires défendeurs soutenaient qu'ils avaient le droit de voter toutes dépenses extraordinaires, de quelque nature qu'elles fussent, et ce, en vertu d'un mandat politique ; ils allèrent même jusqu'à dire que le gouvernement était propriétaire du fonds de réserve et pouvait en disposer à sa guise. Le tribunal n'a pas de peine à démontrer que ces propositions sont également fausses : 1° Les commissaires n'ont point de mandat politique : dans leurs rapports avec les porteurs de titres égyptiens, nous le disions déjà tout à l'heure, leur mandat est purement civil et régi par les principes du droit commun ; 2° C'est encore une plus grosse erreur, s'il est possible, de dire que le gouvernement a le droit de disposer du fonds de réserve comme propriétaire, puisque ce fonds a été formellement affecté à la garantie de ses créanciers et qu'il ne peut recevoir d'autres destinations que celles prévues par les textes qui l'ont créé ; 3° Enfin, et surtout, les nombreuses correspondances échangées entre le gouvernement égyptien et la Caisse de la Dette publique indiquent clairement que par le mot « extraordinaires », les rédacteurs du décret de 1888 n'ont entendu parler que des seules dépenses accidentelles et imprévues, qui pourraient déranger l'équilibre du budget de l'État et nuire ainsi à ses créanciers, comme, par exemple, celles qui seraient nécessitées par une crue anormale du Nil ou l'incendie de bâtiments d'intérêt général, en d'autres termes qu'ils n'ont eu en vue que les dépenses à propos desquelles les mandataires légaux des porteurs de titres, c'est-à-dire les commissaires de la Dette, ont le devoir de sauvegarder les droits de leurs mandants. Or, tel n'est pas, de toute évidence, le caractère des sommes engagées dans l'expédition militaire du Soudan. A qui l'Angleterre fera-t-elle jamais croire qu'en imposant cette expédition au gouvernement khédivial, elle a consulté de près ou de loin l'intérêt de ses créanciers ? Mais même arrivât-elle à le démontrer, la solution ne devrait pas être différente, car l'engagement de sommes aussi considérables aurait pour résultat de faire disparaître graduellement les réserves de l'Égypte, de retarder indéfiniment l'amortissement de sa dette et de mettre les commissaires dans l'impossibilité de parfaire les insuffisances de revenus en vue desquelles le fonds de réserve a été créé, toutes choses diamétralement contraires aux stipulations formelles des décrets internationaux. Le tribunal mixte du Caire a donc jugé sainement, à notre avis, en condamnant le gouvernement égyptien à payer à la Caisse les sommes qu'il y avait puisées, avec intérêts à raison de 5 o/o l'an à partir d'une certaine époque qu'il spécifie. Nous avons dit d'autre part que la Cour d'Alexandrie, adoptant les motifs des premiers juges, avait confirmé leur sentence. A la suite de cette double décision, le gouvernement s'est exécuté et a opéré les restitutions qui lui étaient imposées.

Jugeant ainsi que l'autorisation de prélèvement donnée par la majorité des commissaires de la Dette était, en l'espèce, radicalement nulle quant au fond, le tribunal n'avait pas à examiner et n'a pas examiné en effet la ques-

Digitized by Google

tion de savoir si elle était ou non régulière en la forme. L'unanimité est-elle nécessaire, ou la simple majorité suffit-elle pour les actes d'administration de la Caisse ? Le tribunal ne s'est pas expliqué sur ce point. Disons cependant un mot de la question, qui est des plus controversées, et dont l'intérêt peut apparaître un jour ou l'autre.

Un seul texte se prononce à cet égard, et encore est-ce en vue d'un cas spécial. Ce texte est l'article 8 du décret du 2 mai 1876, aux termes duquel le « gouvernement ne pourra, sans l'avis conforme des commissaires de la Dette *pris à la majorité*, porter dans aucun des impôts spécialement affectés à la Dette des modifications qui pourraient avoir pour résultat une diminution de la rente de cet impôt ». Or, il s'agit de savoir si ce texte indique la règle ou bien l'exception. Ceux qui penchent en faveur de la première solution font observer qu'autrement, si l'unanimité des commissaires était nécessaire, leur action administrative, si compliquée et si variée, deviendrait en fait impossible. Au reste, la simple majorité a été à plusieurs reprises reconnue suffisante par les Puissances elles-mêmes. Les partisans de l'unanimité répondent que la Caisse de la Dette publique n'est ni un conseil du gouvernement égyptien, ni un conseil analogue à celui qui dirige une société financière, mais bien une réunion des délégués de l'Europe : il s'ensuit qu'à l'exemple de ce qui se passe dans un congrès diplomatique, la majorité ne peut y faire la loi à la minorité. On ajoute, dans le même sens, une raison a *contrario* tirée du texte ci-dessus indiqué, et à l'argument fondé sur des précédents contraires, on répond que des concessions faites dans un but de célérité et pour éviter dans l'expédition des affaires courantes des difficultés inutiles ne doivent pas faire perdre de vue les principes. Pour notre part, nous serions assez disposés à adopter, dans cette controverse délicate, l'opinion intermédiaire qu'un auteur particulièrement versé dans ces questions d'ordre financier a très ingénieusement soutenue (1). La Caisse, dit-il, est un rouage complexe : elle est l'organe des Puissances, elle représente les intérêts des porteurs de titres égyptiens, elle est enfin investie d'une mission de contrôle sur la gestion des affaires financières de l'État. Dès lors, il faut distinguer suivant la fonction qu'elle exerce. Agit-elle principalement comme mandataire des créanciers? Doit-elle prendre une mesure susceptible de leur porter préjudice ? L'unanimité des voix est exigible. Au contraire, remplit-elle une mission de contrôle auprès de l'État, n'intervient-elle qu'à titre de « tuteur » du gouvernement égyptien? La majorité suffira. Aiasi l'on concilie les arguments invoqués de part et d'autre à l'appui des deux solutions radicales.

4. Extradition : quelques cas intéressants.—L'extradition est une des matières les plus fertiles en controverses que l'on puisse citer. Il en est peu qui

(1) Politis. — *Les emprunts d'Etat en droit international*, p. 251 et s. — Cf. du même auteur, *La Caisse de la Dette égyptienne, ses pouvoirs et sa responsabilité*, dans la Revue générale de Droit international public, 1896, p. 249. — V. en sens divers Kaufmann. *Le Droit international et la Dette publique égyptienne*, dans la Revue de droit international et de législation comparée (1891) ; Bahlen, *Le procès de la Caisse de la Dette égyptienne devant la Cour mixte d'Alexandrie*, dans la Revue gén. de Dr. int. public, 1896, p. 552 et s.; H. Saint-Marc, dans cette *Revue*, 1896, t. V, p. 248 et s. ; Albert Wahl, dans cette *Revue*, 1897, t. VII, p. 139 et s.

Digitized by Google

offrent un plus grand intérêt pratique, et en même temps plus d'incertitudes. Nous n'en voulons pour preuve que les quelques cas suivants, relevés dans le cours de ces derniers temps, et sur la solution desquels de graves difficultés se sont élevées.

C'est chose évidente que l'obligation d'extrader les malfaiteurs repose autant sur l'intérêt commun des nations que sur les exigences de la justice absolue. Le pays qui n'hésiterait pas à se prévaloir de ses droits de souveraineté pour offrir la plus complète immunité aux criminels étrangers réfugiés sur son territoire risquerait fort de compromettre sa sécurité intérieure. D'autre part, la notion de la justice, cette dette commune de l'humanité, exige la répression des coupables où qu'ils aient cherché asile : puisque les États n'ont chacun, en vertu de la souveraineté qui leur appartient individuellement, qu'une compétence limitée aux actes accomplis dans les limites de leurs frontières, puisque les nécessités de la procédure et l'exécution de la peine impliquent la remise du délinquant entre les mains de l'autorité naturellement chargée de poursuivre la répression de son crime, il faut que les gouvernements s'imposent la loi de l'extradition. Suivant une heureuse expression, les nations doivent, à ce point de vue, former entre elles une société d'honnêtes gens. En cas de traité, il va de soi que l'État requérant a le droit d'exiger l'extradition du criminel qu'il réclame à son co-contractant. Même en l'absence de tout traité, ou, s'il y a un traité, en dehors des cas formellement énoncés par lui, nul doute à nos yeux que l'État requis soit libre de l'accorder : autrement, ce serait donner au prévenu, qui est un tiers, le droit d'interpréter cette absence ou ce silence, et d'imposer à l'État l'obligation de le protéger contre les réclamations dont il est l'objet, ce qui est inadmissible. Mais ira-t-on plus loin ? Admettra-t-on que l'extradition peut être consentie à raison de faits commis antérieurement au traité qui en a déterminé les conditions et les formes ? Dira-t-on, en d'autres termes, que tout traité d'extradition a naturellement un effet rétroactif ?

Cette question, assez délicate, a été résolue dans le sens affirmatif à propos d'une demande d'extradition faite par l'Angleterre à la République Argentine. Il s'agissait d'un financier anglais fort connu, Jabez Spencer Balfour, lequel, après avoir commis dans son pays nombre d'escroqueries et d'abus de confiance, avait réussi à gagner l'Amérique. Au moment où la demande fut formulée pour la première fois, en 1893, les deux pays avaient conclu depuis quatre ans déjà un traité d'extradition ; mais ce traité n'avait pas encore été ratifié par les autorités compétentes, en sorte qu'il n'était pas exécutoire. Sans doute, le gouvernement argentin aurait pu déférer à la requête de l'Angleterre, en se conformant aux dispositions littérales de sa législation pénale, qui autorisait l'extradition des criminels étrangers dans les cas où elle était admissible, « soit conformément au principe de réciprocité, soit en vertu de la pratique habituelle des nations ». Néanmoins, il s'y était refusé, par la raison (fort discutable en soi) que l'Angleterre, depuis les *Acts* de 1870 et de 1873, n'admettant pas que l'extradition pût être consentie chez elle en l'absence de convention, ne pouvait lui offrir la réciprocité.

Digitized by Google

Or, voici que peu de temps après ces négociations, le traité fut ratifié. Dès lors se posa la question de savoir s'il pouvait autoriser l'extradition d'un criminel tel que Balfour, c'est-à-dire d'un criminel dont le délit et l'entrée sur le territoire de la République étaient antérieurs au moment où la convention était devenue obligatoire.

Le tribunal de Salta, saisi de la difficulté, admit la possibilité de l'extradition, en se fondant sur des raisons solides, dont voici les principales : 1° L'individu qui a commis un crime sur un territoire étranger, non seulement y a porté le trouble, mais y a violé un principe de justice universellement admis, d'après lequel tous les hommes sont tenus au respect de la personne, des droits et des biens de leurs semblables ; en franchissant la frontière argentine, cet individu porte avec lui la représentation de son crime, dont l'impunité, si la fuite suffisait à la lui assurer, serait une menace constante pour l'ordre et la tranquillité de toutes les nations ; 2° Nul ne peut avoir de droits irrévocablement acquis contre une loi d'ordre public ; or, les traités d'extradition, qui, moyennant la remise réciproque des délinquants, ont pour but la répression des crimes, et, par là même, le maintien de la sécurité tant publique que personnelle chez les Puissances signataires, ont par excellence ce caractère ; 3° Enfin, il serait faux de vouloir, au point de vue de la non-rétroactivité, assimiler ces traités à des lois pénales. Sans doute, un coupable ne saurait être condamné en vertu d'une loi postérieure au fait qui a donné lieu à la poursuite dirigée contre lui : c'est un principe universellement admis qu'aucune loi nouvelle, qui donne à un acte, non prévu antérieurement comme tel, le caractère d'un délit, ou qui aggrave la peine dont un acte était antérieurement frappé, ou qui rend pire à quelque point de vue que ce soit la situation du prévenu, ne saurait recevoir une application rétroactive. Mais un traité d'extradition n'est pas une loi pénale ; il ne peut ni aggraver le châtiment, ni empirer la situation de l'accusé : c'est une simple convention, par laquelle les Puissances contractantes, prenant en considération leurs législations pénales respectives, déterminent les cas dans lesquels elles se remettront mutuellement les criminels fugitifs et fixent les règles qui présideront à cette remise. Le but de l'extradition n'est pas de punir un délit déterminé, mais de faciliter l'action de la justice, en lui permettant de poursuivre le délinquant à travers les frontières internationales, et en donnant à chaque gouvernement, avec le pouvoir de l'appréhender et de le soumettre à ses juges naturels, le droit de se le faire remettre par l'État sur le territoire duquel il s'est réfugié.

En conséquence, le tribunal de Salta conclut à l'extradition du coupable réclamé par l'Angleterre, et son jugement, confirmé, bien qu'à l'aide d'autres motifs, par la Cour suprême de Buenos-Ayres, fut exécuté à la fin de l'année 1895. Balfour, remis aux juges de son pays, fut condamné par eux à quatorze ans de travaux forcés (1).

Nous avons à signaler un second cas d'extradition, non moins intéressant par la difficulté qu'il soulève.

(1) Le jugement et l'arrêt cités au texte sont rapportés dans le *Journal du Droit international privé*, à la suite d'un article publié sur la question par *M. Prudhomme*, t. XXII, année 1895, p. 289 et s.

Digitized by Google

On sait qu'en principe l'extradé ne peut-être poursuivi ou puni par les tribunaux de l'État requérant qu'à raison des chefs d'accusation ou de condamnation pour lesquels l'extradition a été accordée : à moins d'une disposition contraire dans le traité. L'extradition ayant été demandée et obtenue à raison d'un ou plusieurs faits déterminés, le gouvernement qui l'obtient s'engage tacitement à ne poursuivre ou à ne punir que pour ce ou ces faits. C'est ce qu'on exprime parfois en disant que l'extradé doit être réputé absent du territoire de l'État requérant pour toutes infractions autres que celles mentionnées dans l'acte d'extradition et qu'il aurait commises antérieurement. D'ailleurs, rien ne s'oppose à ce que le pays de refuge accorde l'autorisation de poursuivre et de juger l'individu qu'il livre à raison de tous autres chefs d'accusation.

Seulement, la question se pose de savoir si cette poursuite et ce jugement sont encore possibles, lorsque l'extradé lui-même, et lui seul, consent expressément à les subir : ce consentement dispense-t-il l'État requérant d'obtenir celui du gouvernement qui a livré le coupable ?

Arton, sous le coup de poursuites diverses en France, avait pris la fuite, et, après de longues pérégrinations en Europe, s'était réfugié en Angleterre. Entre temps, il avait été condamné par contumace ou par défaut à diverses peines, soit pour faux en matière de commerce et usage de faux, soit pour banqueroute frauduleuse. De plus, il avait été impliqué dans les poursuites dirigées contre Charles de Lesseps, Baïhaut et autres, pour corruption de fonctionnaires, et condamné de ce chef, toujours par contumace, à cinq ans de prison et 400.000 fr. d'amende. Le gouvernement français obtint son extradition en février 1896 : sa demande était basée sur les différentes condamnations qui avaient été prononcées contre lui, à l'exception toutefois de celle qui l'avait frappé du chef de corruption de fonctionnaires, dont il n'avait été question ni dans la requête ni dans le permis d'extradition. Or, la première question qui se posa après la remise du coupable entre les mains de la justice française fut précisément celle de savoir si, avec son seul consentement, il pouvait être interrogé sur ces faits de corruption et poursuivi à cause d'eux. Le procureur général près la Cour d'appel de Paris et le juge d'instruction à qui l'affaire avait été confiée penchèrent vers la négative, estimant qu'il fallait, outre son consentement, pour qu'il fût procédé contre lui à raison de chefs d'accusation non prévus dans l'acte d'extradition, l'autorisation formelle du gouvernement anglais.

Cette manière de voir nous paraît erronnée. Il nous semble en effet qu'avant tout, il faut tenir compte de l'intérêt de l'accusé. Or, si l'accusé trouve quelque avantage à être jugé en une fois pour les diverses infractions qu'il a commises, s'il peut espérer que les juges lui tiendront un certain compte du désir qu'il a manifesté de s'expliquer devant eux au sujet de toutes les charges que l'on fait peser sur lui, s'il estime qu'en agissant de la sorte, il éclaire d'un jour nouveau sa conduite et arrivera plus facilement à se justifier, pourquoi lui refuser le droit de faire porter les débats sur tous les chefs d'accusation dirigés contre lui, n'y eût-il pas été expressément autorisé par le gouvernement qui l'a livré ? D'ailleurs, que l'on observe ceci : en cas d'extradition *volontaire*, c'est-à-dire lorsque le fugitif lui-même de-

Digitized by Google

mande, pour quelque motif que ce soit, à être remis entre les mains des autorités de son pays, l'opinion très générale, sinon unanime, est qu'il doit répondre de toutes les infractions relevées à sa charge. Pourquoi en serait-il autrement, lorsqu'à la suite d'une demande et d'un permis régulier d'extradition, l'inculpé consent à ce que les choses se passent de la même façon ?

Maintenant, — et c'est une question plus spéciale — le traité d'extradition conclu entre la France et la Grande-Bretagne ne s'opposait-il pas à ce que la solution du principe que nous croyons exact reçût dans le cas particulier dont il s'agit son entière application ? Ce traité, du 14 avril 1876, porte en effet dans son article 4 que « la personne qui aura été livrée ne sera poursuivie pour aucun délit commis dans l'autre pays avant l'extradition, autre que celui pour lequel sa remise a été accordée ». Eh bien ! non encore. Malgré les apparences, cette stipulation ne saurait recevoir une interprétation restrictive. On a maintes fois démontré, en effet, qu'elle s'explique par la disposition analogue contenue dans l'article 3 de l'*Act* de 1870 sur l'extradition ; or, en 1870, le législateur anglais, (cela résulte à n'en pas douter des travaux préparatoires de la loi) avait eu l'intention de consacrer les règles admises par la jurisprudence française, et celle-ci, à plusieurs reprises et d'une façon constante, avait décidé que l'extradé pouvait consentir lui-même, sans qu'il lui fût nécessaire d'obtenir l'autorisation du gouvernement requis, à être jugé sur des faits non relevés dans l'acte d'extradition (1).

Le troisième et dernier cas d'extradition, sur lequel nous voulions attirer l'attention, s'est encore présenté entre la France et l'Angleterre.

Cette fois, c'était le gouvernement anglais qui faisait la demande : il réclamait un nommé Tynan, arrêté à Boulogne-sur-Mer en septembre 1896, et qui était accusé de complicité dans le meurtre du secrétaire en chef pour l'Irlande, lord Cavendish, et du sous-secrétaire d'État Burke, commis dans Phœnix-Park, à Dublin, en 1888.

La demande ne fut pas agréée par le gouvernement français, qui refusa l'extradition.

Pourquoi ? On en est réduit sur ce point à des conjectures. On sait en effet qu'en France, les questions d'extradition sont de la compétence exclusive, ou peu s'en faut, de l'autorité administrative, laquelle statue souverainement, sans recours possible de la part de l'intéressé, qui n'est même pas admis à faire valoir ses objections contre la mesure dont il est menacé : tout se passe donc secrètement. Peut-être, cependant, est-il possible, en rappelant les divers motifs pour lesquels un gouvernement peut refuser l'extradition qu'on lui demande et en en faisant l'application au cas présent, de découvrir celui auquel on doit la décision que nous rapportons.

Le refus de l'extradition peut avoir des causes très diverses. Ce peut être

(1) V. Cour d'assises du Pas-de-Calais, 15 février 1843 (Sirey, 43, 2, 223) ; Cassation, 24 juin 1847 (Sirey, 47, I, 676) ; Cour d'assises de la Vienne, 3 décembre 1866 (Sirey, 67, I, 411) ; Cassation, 9 février et 2 août 1883 (Sirey, 84, I, 172 ; 85, I, 509). — Cf. sur le cas examiné au texte un article de M. Darras, dans la *Revue générale de droit international public*, 1896, p. 434 et s.

Digitized by Google

tout d'abord la nationalité du fugitif : on sait qu'une règle universellement admise, quoique fort discutée en doctrine, refuse l'extradition des nationaux. Ce peuvent être, en second lieu, des circonstances particulières de procédure : le gouvernement intéressé a présenté irrégulièrement sa requête, ou bien l'extradition du même individu est demandée de plusieurs côtés à la fois (ce qui se présentra lorsque la compétence pour poursuivre et punir l'infraction appartiendra à plusieurs Etats en même temps), ou bien encore l'individu réclamé est poursuivi, pour un crime commis sur son territoire, par le gouvernement requis (auquel cas ce gouvernement a le droit d'exercer le premier contre lui la juridiction, sauf à l'extrader ensuite, lorsqu'il aura purgé l'accusation ou la condamnation dont il est actuellement l'objet). Enfin, le refus peut se justifier encore, soit parce que l'identité de la personne arrêtée avec celle que l'on poursuit n'est pas établie, soit parce que l'infraction qu'on lui reproche a un caractère politique ou qu'elle est prescrite.

Qu'en était-il de tout cela dans le cas dont nous parlons ?

Tynan n'était certainement pas français : donc, du chef de sa nationalité, point de difficulté. Sans doute, il se prétendait citoyen américain : mais cela ne faisait point obstacle à sa remise entre les mains des autorités anglaises. C'est un principe depuis longtemps admis, en effet, que le sujet d'une tierce Puissance peut être livré, par le gouvernement qui a procédé à son arrestation, à l'Etat sur le territoire duquel il s'est rendu coupable et qui a compétence pour le juger. Ce gouvernement fera bien,— la courtoisie internationale le lui conseille — d'avertir au préalable les autorités du pays auquel appartient le criminel, afin de provoquer leurs observations ; mais il reste acquis que, quelles que soient ces observations, il demeure appréciateur suprême de l'opportunité de la mesure qu'on réclame de lui : c'est un des privilèges inhérents à son droit de souveraineté.

Il ne se présentait pas non plus, dans le cas qui nous occupe, de complications de procédure du genre de celles dont nous parlions tout à l'heure : l'Angleterre seule demandait l'extradition de Tynan ; sa requête avait été très régulièrement transmise au gouvernement français, lequel d'ailleurs n'avait aucune poursuite à diriger contre le fugitif pour infraction commise sur son propre territoire.

Restent donc les dernières causes de refus indiquées ci-dessus : identité non établie, caractère politique de l'infraction, ou prescription de l'action. Que l'individu arrêté à Boulogne fût Tynan, c'est ce que, malgré certains doutes, les autorités française ont semblé assez facilement admettre. Mais le délit qu'on lui reprochait n'avait-il pas un caractère politique, et le refus de l'extradition ne devait-il pas s'ensuivre ? Rien n'est plus difficile, on le sait, que de définir avec quelque précision ce qu'il faut entendre par « infraction politique ». La doctrine se montre très hésitante, et l'incertitude qui règne en cette matière est d'autant plus regrettable que tous les traités soustraient aux règles de l'extradition les individus qui se rendent coupables de tels délits, de sorte que, dans la pratique, leurs dispositions sur ce point reçoivent, suivant les temps et les lieux, les interprétations les plus diverses. Une règle certaine et précise serait ici d'une utilité ma-

Digitized by Google

nifeste : elle couperait court à toute hésitation et surtout fermerait la porte à l'arbitraire. Mais cette règle n'existe pas encore, en sorte qu'aujourd'hui, tout en cette matière se réduit à une question de fait : l'examen des circonstances dans chaque cas particulier, la recherche attentive des mobiles qui ont présidé à l'acte, dictent la solution. Or, si l'on remarque, en outre, qu'il existe de nos jours une tendance de plus en plus marquée à restreindre l'étendue de la catégorie des délits politiques, tendance qui s'est particulièrement accentuée à la suite des attentats anarchistes commis dans ces dernières années, ou peut considérer comme à peu près certain que, si notre gouvernement a refusé de livrer Tynan, ce n'est pas à raison de la nature de l'infraction pour laquelle on le poursuivait. Reste donc le dernier motif indiqué, c'est-à-dire la prescription de l'action publique dont il était passible à raison des faits auxquels on prétendait qu'il avait participé. Ces faits remontaient à l'année 1882 ; donc, plus de dix ans s'étaient écoulés depuis qu'ils s'étaient passés au moment où se produisit la demande d'extradition, et comme le traité franco-anglais de 1876, semblable en cela à presque tous les autres, apprécie la prescription d'après la loi du pays de refuge, c'est-à-dire ici d'après la loi française, le crime était couvert. Il est très probable que cette considération a déterminé la solution donnée à l'affaire par notre ministre de la justice.

5. L'Angleterre et le Transvaal. — L'histoire de la République du Transvaal, sur le territoire de laquelle s'est passé il y a à peu près une année un incident qui a ému, on peut le dire, tout le monde civilisé, est facile à retracer dans ses grands traits.

En 1853, le territoire du Transvaal, sur lequel s'étaient établis des émigrés hollandais, les Boërs, constituait un Etat libre. A la suite de divers incidents que nous ne rapporterons point ici, l'Angleterre avait réussi en 1877 à s'annexer la jeune République. Mais celle-ci n'avait perdu à aucun moment l'espoir de reconquérir son ancienne indépendance, et, en 1880, après une lutte acharnée contre les troupes anglaises dont elle avait triomphé à plusieurs reprises, elle avait signé avec l'Angleterre à Prétoria, le 3 août 1881, une convention aux termes de laquelle celle-ci reconnaissait l'autonomie du Transvaal sous sa suzeraineté. Il fut stipulé, en effet, que le gouvernement britannique aurait le droit : 1° de nommer un résident dans la capitale, pour s'y acquitter « de devoirs et de fonctions analogues aux obligations d'un chargé d'affaires et d'un consul général », surveiller le traitement des indigènes par le gouvernement local, protéger les indigènes en dehors du territoire de la République et donner la solution des difficultés qui pourraient s'élever entre eux et les Transvaaliens, enfin servir d'intermédiaire au gouvernement pour ses relations avec les Puissances étrangères ; 2° de transporter des troupes sur son territoire en cas de guerre ou de danger imminent d'une guerre entre l'État suzerain et une nation étrangère ou tribu de l'Afrique méridionale ; 3° enfin, de contrôler les relations extérieures de la République, y compris la conclusion de ses traités et la conduite de ses rapports diplomatiques, qui devaient désormais avoir lieu par l'entremise des agents diplomatiques et consu-

Digitized by Google

laires de Sa Majesté Britannique. En conséquence de ces dispositions, une assemblée (Volksraad) fut élue, et celle-ci ratifia la convention.

Cependant, l'agitation, loin de se calmer au Transvaal, ne fit que s'accentuer. Les Boërs ne se montraient nullement satisfaits des libertés qu'ils avaient arrachées à l'Angleterre ; ils en demandaient de plus complètes. De là, de nouvelles négociations, qui aboutirent le 27 février 1884 à la conclusion d'un nouveau traité, signé à Londres. Ce qui caractérise ce traité, c'est que dans aucune de ses dispositions ne figure l'expression « suzeraineté », si fréquente dans celui de 1881. En même temps, il n'est plus question d'un résident anglais à Prétoria, mais bien seulement d'un agent anglais « désigné pour remplir des fonctions analogues à celles d'un agent consulaire ». Quant aux relations extérieures de la République, qui prenait désormais le nom de République Sud-africaine, elles étaient réglées de la manière suivante : « La République ne conclura aucun traité ou engagement avec un Etat ou nation autre que l'Etat libre d'Orange, ni avec aucune tribu à l'Est ou à l'Ouest de la République sans l'approbation de S. M. la Reine. Une telle approbation sera considérée comme accordée au cas où le gouvernement de Sa Majesté ne notifiera pas, dans les six mois qui suivront la réception d'une copie de ce traité, que la conclusion d'un pareil traité est en opposition avec les intérêts de la Grande-Bretagne ou d'une des possessions de Sa Majesté dans l'Afrique du Sud. »

A lire impartialement ce traité, on reconnaîtra sans difficulté que la suzeraineté dont l'Angleterre s'était réservé le bénéfice avait disparu : jusqu'aux termes mêmes qui pouvaient en rappeler le souvenir en avaient été exclus. Non seulement la Grande-Bretagne n'avait aucun pouvoir d'immixtion dans les affaires intérieures de la République, mais encore elle lui laissait pleine liberté dans la conduite de ses relations extérieures. De fait, celle-ci s'était empressée de mettre à profit la nouvelle situation qui lui était reconnue : sans que l'Angleterre manifestât la moindre opposition, elle accrédita un chargé d'affaires à Berlin et à la Haye, un consul à Londres même ; réciproquement, un certain nombre de Puissances commissionnèrent des agents auprès d'elle, la France et les États-Unis d'Amérique notamment. Seule, une clause du nouveau traité limitait ses droits : sauf avec l'Etat d'Orange, elle ne pouvait passer des conventions valables, obligatoires, avec les Puissances étrangères, sans que la Grande-Bretagne l'y eût autorisée, ou, ce qui revient au même, que sous la condition qu'elle ne s'y opposât pas dans un certain délai. Cette disposition restrictive empêchait-elle qu'on vît dans la République Sud-africaine un Etat souverain ? N'avait-elle pas pour résultat d'en faire, comme par le passé, un Etat vassal de l'Angleterre, ou tout au moins placé sous sa protection ? La question ne laisse pas d'être délicate, et, de fait, elle a été diversement résolue (1). A notre sens, il en résultait un rapport de subordination tout

(1) V. un article de M. J. de Louter, dans *la Revue de Droit international et de législation comparée*, 1896, p. 117 et s., qui tient pour l'entière souveraineté de la République Sud africaine. Au contraire, M. Westlake, dans la même *Revue*, 1896, p. 295 et s., soutient que celle-ci est restée même depuis 1884 soumise au protectorat de l'Angleterre ; et M. Heilborn, dans une savante étude qui a paru dans *la Revue générale de Droit international public*, 1896, p. 26 et s., admet qu'il y a dans le cas présent un rapport de subordination, qui, sans pouvoir à proprement parler, être qualifié de protectorat, s'en rapproche cependant très sensiblement.

Digitized by Google

spécial, qui, sans se confondre avec celui qu'engendre le protectorat ou la suzeraineté, mettait le Transvaal dans un état de dépendance manifeste vis-à-vis de l'Angleterre.

Peu de temps après la conclusion du traité de Londres, la découverte de mines d'or dans un de ses districts fit de la République une des contrées les plus riches du monde. Les étrangers (*uitlanders*) y affluèrent, et la ville de Johannesburg, au centre du pays minier, communément appelé le Rand, devint une cité cosmopolite. Le nombre de ces étrangers ne fit qu'accroître, si bien qu'il vint un temps où il dépassa, et de beaucoup, celui des Boërs. Du même coup, leur influence, particulièrement celle de l'élément anglais qui prédominait, devint prépondérante, et se traduisit par un certain nombre de réclamations qu'ils adressèrent au gouvernement. Ils réclamèrent tout d'abord les droits politiques, c'est-à-dire le droit d'élection actif et passif, l'admission au Volksraad et à toutes les charges publiques, l'usage égal des langues anglaise et hollandaise auprès des autorités du pays, soutenant qu'on leur devait une part dans le gouvernement d'un pays qu'ils peuplaient, qu'ils enrichissaient, et auquel ils payaient la plus grande partie des impôts nécessaires aux services publics. Ils entendaient que la ville dont la prospérité était leur œuvre, Johannesburg, fût pourvue d'une administration municipale à laquelle ils participeraient même avant d'être naturalisés. Enfin, ils demandaient que la naturalisation leur fût plus facile à obtenir.

Pour le dire en quelques mots, (car ce fut là l'un des principaux motifs de l'incident dont nous allons bientôt parler), la naturalisation au Transvaal avait fini par être très sévèrement réglementée. La première loi qui s'était occupée de la question, en 1855, permettait à tous les étrangers d'y acquérir le droit de bourgeoisie moyennant le paiement d'une somme assez considérable et la présentation d'un passeport délivré par leur pays d'origine. En 1876, on se montra plus sévère : on exigea, comme condition de la naturalisation, la prestation d'un serment de fidélité à la République, et l'on n'admit à ce serment que les étrangers qui auraient acquis des immeubles sur son territoire ou y auraient résidé pendant un an. A la suite des événements de 1881, nouvelle loi, du 10 juillet 1882, qui renchérit sur les précédentes, en n'accordant le droit de réclamer la cité qu'aux étrangers âgés de plus de 18 ans, qui habiteraient la contrée depuis cinq ans au moins et auraient été inscrits pendant une même période sur les listes de recrutement militaire. Il est vrai qu'en 1891, lors de la réorganisation du Parlement (ce fut l'époque où l'on créa un second Volksraad à côté de celui qui existait déjà), on se montra plus favorable à l'élément étranger ; mais cette atténuation fut bientôt révoquée, et en 1894 de nouvelles dispositions restrictives furent votées : après avoir prêté le serment de bourgeoisie, serment qui entraîne de leur part renonciation au droit de cité dans leur pays d'origine, les « *uitlanders* » ne peuvent obtenir la naturalisation qu'après un séjour de quatorze ans, et encore faut-il qu'ils la demandent au Volksraad lui-même, qui reste maître de l'accorder ou de la refuser.

C'est contre ces disposition sévères que les Anglais établis au Transvaal réclamèrent : ils soutinrent que leur nombre, leur influence, leur travail

Digitized by Google

et la richesse qu'ils avaient contribué plus que tous autres à répandre dans le pays, leur donnaient droit à un traitement plus favorable. Leur prétention était-elle fondée? On l'a soutenu; mais nous ne le croyons pas. En droit, c'est un principe certain que tout État est libre de régler à sa convenance les conditions auxquelles il subordonne l'acquisition par les étrangers de la qualité de citoyen ; bien mieux, il reste en tous cas maître d'accorder ou de refuser la naturalisation, les conditions indiquées seraient-elles intégralement remplies par la personne qui la sollicite. En fait, le gouvernement de la République Sud-africaine avait toute raison de prendre des précautions, afin de ne pas se laisser envahir par une foule d'aventuriers venus de tous les coins de la terre, qui, s'ils eussent facilement acquis le titre de citoyens, en auraient immédiatement profité pour absorber l'élément hollandais, mettre la main sur les affaires de l'État, s'emparer de ses richesses, et faire disparaître à leur profit son indépendance si chèrement disputée.

Quoiqu'il en soit, les réclamations des *uitlanders* n'eurent aucun succès. Le gouvernement de la République refusa d'y accéder. Il s'ensuivit à Johannesburg une telle effervescence qu'on crut un moment à une révolte. Celle-ci fut heureusement évitée ; mais, attiré par quelques habitants de la ville, un Anglais, le docteur Jameson, suivi d'une troupe de 4 à 500 hommes, quitta le territoire du « British-Betschuanaland », envahit le Transvaal et marcha sur Johannesburg. Défait par les Boërs, qui avaient volé à sa rencontre, il dut se rendre, lui et ses hommes, parmi lesquels figuraient quelques officiers anglais. Jameson et ses officiers furent traduits en justice pour crime de haute trahison : condamnés à mort, le président Krüger les gracia, et les livra au gouvernement anglais, sous la condition que celui-ci les poursuivrait devant ses tribunaux. C'est ce qui eut lieu en effet : l'instance préparatoire introduite contre Jameson et ses compagnons d'armes devant le tribunal de Bow-Street a abouti le 12 juin 1896 au renvoi devant la Haute-Cour de justice des six personnages les plus compromis, et ceux-ci ont été condamnés le 28 juillet à des peines d'emprisonnement variant de quinze à cinq mois.

Que l'expédition de Jameson fût illégale, c'est-à-dire contraire aux principes du droit des gens, c'est ce dont personne ne doute et n'a jamais douté. L'Angleterre elle-même ne fit aucune difficulté pour le reconnaître : son premier soin fut de désavouer ses nationaux, dès qu'elle reçut la nouvelle de leur entrée sur le territoire transvaalien. C'était, comme on l'a dit, un acte de flibusterie, ou, si l'on veut, de piraterie internationale. En repoussant ses agresseurs par la force, en les condamnant à mort après les avoir forcés à se rendre, le gouvernement sud-africain ne dépassait donc pas les limites de son droit; en les graciant, le président Krüger faisait preuve d'une générosité éclatante, en même temps que d'une politique avisée.

Mais, — et c'est une autre question — pouvait-on faire peser la responsabilité d'une telle aventure sur l'Angleterre elle-même? Nous le croyons, soit que l'on argumentât de ce fait que le point de départ de l'expédition était en pays soumis au protectorat britannique, soit qu'on tînt le gouvernement anglais comme généralement responsable des agissements de la

Digitized by Google

Compagnie Anglo-Sud-Africaine, dont Jameson était un agent et qui l'avait certainement inspiré et encouragé. C'était à Mafeking, dans le British Betschuanaland, territoire soumis au protectorat anglais, que Jameson avait rassemblé et équipé sa bande. Or, c'est un principe universellement admis, que l'État est responsable des actes attentatoires à la sûreté des Puissances tierces accomplis ou préparés sur son sol, s'il ne peut démontrer qu'il a tout mis en œuvre pour les empêcher, et que, seules, des circonstances indépendantes de sa volonté ne lui ont pas permis d'y réussir. Ce principe doit-il s'appliquer dans les rapports d'un État protecteur et d'un État protégé ? Nous le pensons ; et, dans le cas présent, la question est d'autant moins douteuse que l'article 2 de la convention de Londres, base actuelle des relations entre l'Angleterre et le Transvaal, stipule expressément qu'en cas de besoin, la première « instituera des commissaires dans le territoire des indigènes en dehors des frontières orientales et occidentales de la République Sud-africaine, *pour le maintien de l'ordre et la prévention d'empiètement* ». D'autre part, disons-nous, l'Angleterre pouvait encore être considérée comme responsable des faits et gestes de la Compagnie Anglo-Sud-Africaine, à laquelle appartenait Jameson et qui lui avait manifestement fourni aide et assistance. Cette Compagnie, dont les pouvoirs ont été définis par une Charte royale du 29 octobre 1889, s'était vu attribuer un territoire considérable à l'Ouest des possessions portugaises, au Nord et à l'Ouest de la République Sud-africaine, pour l'occuper, le coloniser, y jouir de toutes les concessions et faveurs émanées des chefs indigènes, y exercer le pouvoir législatif au moyen d'ordonnances obligatoires sous l'approbation du gouvernement anglais, y administrer la justice et y établir une force armée suffisante pour assurer l'ordre et le respect de son autorité. En revanche, le gouvernement britannique la tient entièrement sous sa dépendance au point de vue du droit public : il garde en effet la faculté d'intervenir, soit pour trancher les différends qui pourraient s'élever entre elle et les tribus indigènes, soit pour s'opposer à l'exécution des arrangements pris par elle avec les Puissances étrangères, si ces arrangements lui paraissent de nature à compromettre ses propres intérêts ; il se réserve le droit de s'immiscer à tout moment dans le traitement des indigènes et de donner des ordres à ce sujet, peut demander toutes les explications dont il a besoin, et exige chaque année un rapport détaillé sur l'administration de la Compagnie et l'état de ses domaines ; enfin, il est entendu qu'il pourra révoquer la Charte concédée, si la Compagnie abuse de ses pouvoirs, ou tout au moins en modifier les dispositions primitives. On le voit : tout en lui laissant des pouvoirs considérables, qui lui permettent d'agir en véritable souverain, la Grande-Bretagne s'est réservée un tel droit d'ingérence dans les affaires de la Compagnie, qu'elle ne put en vérité songer à décliner la responsabilité des actes, émanés de celle-ci, qu'elle était en mesure de prévenir par une surveillance attentive.

Aussi bien, elle ne chercha pas à s'y soustraire. Après avoir vainement essayé, par un ordre envoyé en temps utile, de faire rebrousser chemin à Jameson, elle intervint aussitôt que faire se put en faveur des prison-

Digitized by Google

niers, pour lesquels elle fit appel à la générosité du président Krüger. Puis, elle envoya le haut commissaire de la Reine et gouverneur du Cap, sir Hercules Robinson, à Prétoria, pour conférer avec le Président et calmer les esprits surexcités. Enfin, après avoir reçu les prisonniers du gouvernement de la République, elle entreprit la tâche assurément peu enviable de les transporter en Angleterre, pour les y faire juger par ses tribunaux. En définitive, quoi qu'en dut souffrir son orgueil et malgré la pression de l'opinion publique qui, en Angleterre, s'était passionnée en faveur des inculpés, elle n'hésita pas à remplir son devoir à l'égard de ses sujets égarés (1).

R. Piédelièvre,
Professeur-adjoint à la Faculté de Droit de l'Université de Rennes.

(1) Les inculpés furent condamnés en vertu du *Foreign enlistment act* de 1880 (art. 11 à 13) : Si quelque personne, disent ces textes, sur le territoire de Sa Majesté et sans l'autorisation de Sa Majesté, prépare ou forme une expédition quelconque, navale ou militaire, dans le but d'envahir le territoire d'un Etat ami, elle sera, ainsi que toutes celles qui l'auront aidée ou accompagnée à quelque titre que ce soit, condamnée à une amende ou à un emprisonnement qui ne pourra dépasser deux ans : le choix entre l'une ou l'autre de ces peines appartiendra à la Cour qui aura à juger le ou les délinquants. En outre, les navires, les équipements de toutes sortes, les armes et les munitions, employés dans un tel but, seront confisqués au profit du gouvernement de la Reine. Les mêmes peines seront prononcées contre tout individu qui aurait aidé, encouragé ou conseillé les auteurs principaux de l'acte délictueux.

Digitized by Google

CHRONIQUE POLITIQUE

ANGLETERRE (1)

(1896)

SOMMAIRE : Les débuts de la session de 1896. — 2. L'Education Bill. — 3. L'Agricultural Land Rating. — 4. Le Diseases of Animals Act. — 5. Mesures diverses. — 6. Le ministère. — 7. Situation des partis.

1. LES DÉBUTS DE LA SESSION. — Lorsque, le 11 février 1896, commença la nouvelle session du Parlement britannique, l'attention du grand public était tournée vers les affaires étrangères bien plus que vers les affaires intérieures. Les massacres qui avaient eu lieu en Arménie et à Constantinople pendant les trois derniers mois de 1895, et sur lesquels les *Blue Books* nouvellement parus donnaient des renseignements officiels provenant directement des ambassadeurs des six grandes Puissances, avaient produit l'émotion la plus pénible et la plus profonde. Les événements déplorables du Transvaal nécessitaient une enquête rigoureuse, et l'intervention personnelle de l'Empereur allemand dans le conflit n'était pas de nature à apaiser les esprits ou à faciliter la solution de cette question épineuse. En Amérique, le message du Président Cleveland au Congrès des Etats-Unis à propos de la délimitation des frontières du Vénézuela et de la Guyane britannique, laissait entrevoir la possibilité de difficultés internationales sérieuses. De ces trois questions, qui paraissaient à cette époque présenter un caractère si urgent, celle du Vénézuela est en voie d'être réglée à l'amiable. Celle du Transvaal a été simplifiée par l'énergie et la promptitude de M. Chamberlain, la punition du Dr Jameson et de ceux dont le malencontreux coup de main avait porté atteinte aux principes du droit international, la nomination d'une commission d'enquête relative à l'action de la *Chartered Company of British South Africa*, et la déclaration de l'Allemagne qu'elle ne songeait pas à discuter la convention de 1884, qui forme la base actuelle des relations entre l'Angleterre et la République sud-africaine. On espère que la tendance actuelle du Président Krüger à accorder aux *uitlanders* les droits dont ils ont été jusqu'à présent dépourvus, ne disparaîtra pas sous les influences de la réaction. Par contre, la situation en Orient a empiré depuis le commencement de l'année, et il est évident qu'il se prépare là des événements dont on ne saurait exagérer l'importance et la gravité.

(1) C'est par suite d'une erreur de transmission postale que la présente chronique, écrite par M. Stevenson en décembre 1896 et destinée au numéro de janvier-février 1897, ne paraît que dans celui de mars-avril. (*La Rédaction*).

Digitized by Google

En présence de l'intérêt qui s'attachait alors aux affaires étrangères et coloniales, on pouvait prévoir que les débats parlementaires relatifs aux questions intérieures n'exciteraient qu'une médiocre attention. Sur le terrain des relations extérieures, le gouvernement n'avait pas à redouter que l'opposition lui suscitât des difficultés. Pour les affaires intérieures il occupait, grâce au nombre restreint de ses adversaires, une position des plus solides. Tandis que l'opposition, c'est-à-dire les libéraux proprement dits, avec leurs nuances diverses, et les nationalistes irlandais, ne comptaient que 248 députés sur 640, la majorité ministérielle comprenait 340 conservateurs et 71 libéraux unionistes. Il y avait, de plus, les onze membres du parti parnelliste, disposés à voter tantôt d'un côté, tantôt de l'autre. Avec des forces d'une inégalité numérique si frappante, la session de 1896 paraissait devoir se passer avec un calme dont on avait perdu l'habitude. Le seul danger qui menaçât la sécurité du gouvernement était l'existence de certains dissentiments qui se sont de temps en temps produits dans les rangs ministériels, dissentiments qui d'ordinaire demeurent plus ou moins cachés lorsque la faiblesse d'une majorité exige une discipline serrée, mais qui menacent d'éclater lorsque le nombre excessif des membres de cette majorité encourage les groupes et les individus qui en font partie à faire prévaloir leurs propres opinions au détriment des idées des autres, ou donnent essor aux ambitions personnelles, que la crainte de faire tort aux intérêts communs ne suffit plus à réprimer. L'histoire des partis politiques en Angleterre, depuis le premier *Reform Act* jusqu'à nos jours, démontre que les gouvernements qui ont pu disposer d'une forte majorité parmi les membres du Parlement, sont précisément ceux qui ont le plus souvent souffert, ou de la défection des uns ou de l'indifférence que le sentiment d'une sécurité absolue inspirait aux autres. Ce qui importe ce n'est pas que la majorité soit grande, mais qu'elle soit compacte.

2. L'Education Bill. — C'est ici que se trouve, en partie, l'explication de l'échec que le gouvernement a subi à propos de la principale mesure de la session, quand il a été obligé d'abandonner le Bill relatif à l'instruction publique. Ce projet de loi, introduit par Sir John Gorst au nom du ministère, a échoué devant l'opposition de ses amis aussi bien que devant celle de ses adversaires. Pour comprendre la portée et le but de ce projet, il sera bon de rappeler aussi brièvement que possible, l'état actuel de l'éducation primaire en Angleterre, y compris le pays de Galles. Il ne sera pas nécessaire de faire mention de l'Écosse ou de l'Irlande, qui ont chacune un système différent, et auxquelle le Bill de 1896 ne se rapportait pas. Je me contenterai de résumer en quelques mots la situation actuelle, que le Bill en question voulait modifier : ses complications sont telles que les quelques pages de cette chronique ne sauraient en expliquer les détails; et, du reste, le projet ayant avorté, il n'y aurait guère de profit à en rappeler les dispositions avec trop de minutie.

La loi de 1870, à laquelle on associe le nom de feu M. Forster, constitue, avec les lois qui ont été votées en 1876 et en 1880, une espèce de code de l'instruction primaire devenue universelle, obligatoire, et, depuis 1891,

Digitized by Google

gratuite. Les auteurs du projet de 1870, poussés dans un sens par ceux qui désiraient l'introduction d'un système uniforme et libre de toute intervention ecclésiastique, et dans un autre par ceux qui désiraient perpétuer le contrôle de l'éducation par les différentes confessions religieuses, ont eu recours à un compromis, dans le but de concilier, autant que possible, ces divergences d'opinion. Cette transaction, s'efforçant de concilier ensemble deux méthodes, s'est effectuée de la manière suivante :

Les écoles élémentaires sont classées en deux groupes, celui des *denominational* ou *voluntary schools*, et celui des *board schools*. Les premières, qui sont dans leur origine des œuvres dues à l'initiative privée, provenant de legs spéciaux ou de fondations religieuses, sont dirigées par des comités qui ne sont pas électifs, et qui se composent, pour la plupart, de membres du clergé et de leurs amis. Les *board schools*, par contre, sont dirigées par des *school boards*, ou comités scolaires élus dans les localités mêmes par un système de votes cumulatifs. Les *voluntary schools* et les *board schools* sont soumises, les unes et les autres, à un certain contrôle de la part du ministère de l'instruction publique, qui envoie des inspecteurs, répartit les subventions de l'État d'après les résultats des examens et le nombre des écoliers, et exige que certaines conditions hygiéniques et purement matérielles soient remplies. Tandis que les écoles volontaires sont maintenues en partie par les souscriptions des particuliers et par les revenus des fondations ecclésiastiques, les *board schools* sont des institutions purement laïques, au profit desquelles le *school board* a le pouvoir de lever des impôts dans la localité même, d'emprunter, et d'exproprier les terrains nécessaires. Les subventions de l'État, comme je l'ai dit plus haut, sont accordées aux unes comme aux autres ; de sorte qu'il se trouve même qu'un grand nombre d'écoles *volontaires* ne sont plus volontaires que de nom, car leur revenu presque entier a pour origine les deniers publics et non des fonds privés. Quant aux *school boards*, les localités qu'ils desservent et pour lesquelles ils sont élus, ont des circonscriptions d'une étendue extrêmement variable. L'autorité du *school board* de Londres, par exemple, s'étend sur la métropole entière, tandis que, dans les circonscriptions rurales, on trouve parfois un *school board* pour quelques centaines d'habitants.

Toute localité a le droit, si elle le veut, d'adopter le système du *school board* ; de plus, le ministère de l'instruction publique peut même l'y contraindre, s'il n'y a pas dans les écoles en exercice de place suffisante pour tous les enfants en âge de recevoir l'instruction.

Les difficultés que présentent les questions confessionnelles dans les écoles ont aussi été l'objet d'une transaction dans la législation anglaise. Dans les écoles volontaires, l'instruction religieuse est ou anglicane, ou catholique romaine, ou wesléyenne, etc., selon les doctrines reconnues par les fondateurs ; mais, en vertu de ce qu'on appelle la « *conscience clause* », tout parent peut défendre à son enfant d'assister à cette instruction, qui ne se donne qu'au commencement où à la fin des leçons. Dans les *board schools* d'autre part, l'instruction religieuse — si les *school boards* décident qu'elle doit être donnée, ce qu'ils font dans la très grande majorité des cas — doit être donnée « sans catéchisme ou formulaires spéciaux ».

Digitized by Google

Pendant les vingt-six années qui se sont écoulées depuis 1870, la concurrence des deux systèmes, on le comprend, est devenue plus intense. La proportion des écoles volontaires tend à s'amoindrir, tandis que celle des *board schools* s'accroît rapidement. A Londres, par exemple, il y avait en 1873, place dans les écoles volontaires pour 282.000 enfants : en 1896, il y a place pour 256.000. En 1893, il y avait place dans les *board schools* pour 146.000 enfants : en 1896, il y en a pour un demi-million d'élèves. Ces dernières possèdent, en effet, des avantages financiers auxquels les autres ne peuvent prétendre ; on trouve bien encore, si l'on fait la statistique scolaire de l'Angleterre et du pays de Galles, que le nombre des élèves des écoles volontaires dépasse celui des enfants qui fréquentent les *board schools*, mais la différence diminue peu à peu. C'est ce qui a poussé les partisans des écoles volontaires à tenter un effort sérieux pour obtenir de la part de l'État des subventions additionnelles afin d'arrêter ainsi leur diminution de population scolaire.

Les partisans du *school board*, système opposé, se plaignaient peu du système actuel, sous lequel l'instruction populaire avait fait des progrès fort remarquables. Ils considéraient toutefois, que, si on abandonnait le compromis de 1870, il ne fallait pas le faire seulement dans un sens. Ils soutenaient, de plus, que si les écoles volontaires devaient obtenir de nouvelles subventions de l'État, il fallait leur imposer de nouvelles garanties relatives à la force des études, et surtout introduire un système de contrôle local. Ils prouvaient, documents en main, que, déjà sous le régime actuel, les écoles volontaires reçoivent beaucoup plus de l'État que des particuliers ou des fondations. Les écoles anglicanes, par exemple, reçoivent à présent de l'État plus des deux tiers de leur revenu, et les écoles wesleyennes plus des trois quarts.

Le Bill introduit par Sir John Gorst souleva une véritable tempête. Certaines parties du Bill, il est vrai, — par exemple celles qui se rapportaient à l'instruction secondaire, ne soulevèrent aucune opposition ; le projet eût certainement reçu l'assentiment général s'il s'était borné à cette question. Par contre, d'autres parties du Bill eurent le don de provoquer l'opposition acharnée des partisans des *school boards*. Ainsi, par exemple, le projet proposait de subordonner les *school boards* aux conseils de comté, et de limiter d'une façon stricte leurs dépenses, et par conséquent, l'importance de leur enseignement. La contribution spéciale de quatre *schillings* par enfant qu'on proposait d'ajouter aux subventions de l'État, devait être répartie entre toutes les écoles élémentaires volontaires sans distinction, mais seulement parmi les *board schools* les plus nécessiteux. Il y avait, en outre, une clause dont l'intérêt pratique ne se comprenait guère : cette clause permettait aux parents, pourvu qu'ils fussent un certain nombre à le demander, d'exiger que leurs enfants reçussent dans l'école qu'ils fréquentaient, quelle qu'en fût la nature, une instruction religieuse spéciale, et d'après la méthode et les doctrines qu'ils préféraient.

Bien qu'une majorité considérable l'eût voté en seconde lecture, le 12 mai, ce projet ne put pas survivre aux débats des commissions, et le 22 juin, M. Balfour annonça que le gouvernement se décidait à retirer le Bill. Les dis-

Digitized by Google

cussions n'avaient abouti jusqu'alors qu'à l'adoption de deux lignes du projet, et il restait 1238 amendements à discuter, dont un grand nombre était de haute importance, et dont plusieurs avaient une origine ministérielle. M. Balfour promit néanmoins, pour la session suivante, le dépôt d'un projet, moins compliqué, sur les écoles volontaires.

3. Agricultural Land Rating Act (59 et 60 Vic., ch. 16). — En laissant de côté l'*Education Bill*, qui n'a, du reste, pas abouti, le principal texte législatif de 1896 a été l'*Agricultural Land Rating Bill*, de M. Chaplin, ou projet de loi relatif aux impôts locaux sur la propriété foncière. La révision des impôts nationaux opérée par Sir William Harcourt, en 1894, rendait logiquement nécessaire une révision des impôts locaux. Le projet de 1896 s'est borné à deux objets: alléger le fardeau que supportent les agriculteurs, en créant une subvention additionnelle de la part de l'État, et faire un premier pas dans le sens d'une révision. Le Bill proposait que dorénavant les impôts ne fussent prélevés que sur la moitié de la *rateable value*, ou assiette de l'impôt, en sorte que celui qui auparavant aurait payé, par exemple, trente livres sterling, n'eût plus désormais qu'à en payer quinze, l'État faisant les frais de l'autre moitié. On a calculé qu'il faudrait que dans ce système financier, l'État fournit chaque année des subventions de 1.560.000 livres sterling pour l'Angleterre et le pays de Galles, de 214.500 livres sterling pour l'Écosse, et de 175.000 livres pour l'Irlande. Cette mesure a été vivement critiquée par la plupart des économistes, qui n'aiment pas en général les subventions de l'État au profit des localités ; plusieurs représentants conservateurs des grandes villes, ainsi que l'opposition proprement dite, y firent obstacle. Cette dernière a soutenu que la révision des impôts locaux devait se faire dans sa totalité et non d'une façon partielle, et qu'il y avait lieu de s'occuper, non seulement de la propriété rurale, mais encore de toute propriété foncière en général ; le Bill, continuait-elle, ne satisferait pas les régions qui avaient le plus de besoins : tout le profit serait pour les terrains riches et productifs qui se trouvent dans la banlieue des grandes villes ; — de plus, tout le bénéfice serait tôt ou tard pour le propriétaire, et non pour le fermier. Toutefois, le Bill est devenu loi après des débats prolongés et des scènes fort vives. Le gouvernement s'est efforcé de donner satisfaction aux représentants des villes en nommant une commission pour examiner les questions d'intérêt général qui se rattachent à la perception des impôts locaux et aux méthodes d'évaluation.

4. Diseases of Animals Act (59 et 60 Vic., ch. 15). — Le *Diseases of Animals Act* ordonne que tout bétail importé dans le Royaume-Uni, soit des colonies, soit des pays étrangers, soit abattu au port de débarquement. Une loi de 1894 avait donné au Ministre de l'agriculture un pouvoir discrétionnaire à ce sujet, dans le but d'empêcher l'importation de bestiaux provenant de pays où il est reconnu qu'il existe une maladie contagieuse. La nouvelle loi rend permanente la prohibition, et n'admet aucune exception importante. Cette mesure a été fort critiquée, non seulement par ceux

Digitized by Google

qui lui attribuaient une arrière-pensée protectionniste, mais aussi par des fermiers d'Écosse et du comté de Norfolk qui ont l'habitude d'importer du bétail maigre du Canada et de le faire engraisser. Néanmoins, en dépit de ces critiques, le Bill a été transformé en loi sans qu'aucun amendement vint le modifier.

5. Mesures diverses. — Les trois projets que je viens de citer, constituent, à peu près, tous les actes sérieusement discutés de la session dernière. Le premier, qui a échoué, était au profit du clergé et des écoles volontaires tandis que le second et le troisième avaient pour but d'encourager l'agriculture. Toutes ces mesures donnaient prise à la critique, car l'aide qu'elles accordaient à certaines classes ne pouvait guère être donné qu'au détriment des autres; voilà pourquoi elles ont rencontré tant d'opposition, quoique leur sort ait été différent.

Le gouvernement, néanmoins, a le mérite d'avoir fait voter, avec le concours de ses adversaires, plusieurs mesures acceptées, sans grande discussion, par tous les partis. Le *Coal Mines Regulation Act* et l'*Amendment Act* (59 et 60 Vic., ch. 43) de Sir Matthew White Ridley, par exemple, développe sous plusieurs rapports la législation préexistante relative aux mines de charbon, dans le but d'assurer davantage la sécurité des travailleurs. Le *Conciliation Act* (59 et 60 Vic., ch. 30) de M. Ritchie facilite les arbitrages par le *Board of Trade* (Ministère du Commerce) dans les contestations entre capitalistes et ouvriers. Le *Land Law (Ireland) Act* (59 et 60 Vic., ch. 47) quoique présentant des détails fort délicats, et de nature à diviser les esprits, n'a pas été en principe l'objet d'une opposition sérieuse. Le *Light Railways Act* (59 et Vic., ch. 48) de M. Ritchie ressemble à la mesure introduite l'année précédente par M. Bryce, avec l'addition d'une subvention de 1.000.000 de livres sterling de la part de l'État. Cet acte établit une *Light Railways Commission* permanente, chargée de surveiller ou d'exécuter les dispositions de cette loi, et définit les pouvoirs des conseils municipaux ainsi que des conseils de comté à l'égard de la construction et de l'entretien des chemins de fer vicinaux ou à voie étroite. La Commission a le droit de permettre l'expropriation de terrains dans ce but, avec la sanction du Ministère du commerce, sans avoir recours pour chaque espèce au Parlement. Le *Locomotive on Highways Act* (59 et 60 Vic., ch. 36) forme la base des règlements relatifs aux *motorcars* ou automobiles. Le *Truck Act* (59 et 60 Vic., ch. 44) a pour but d'introduire certains amendements dans les *Truck Acts* précédents. Il s'efforce de régulariser les procédés par lesquels les patrons opèrent, dans certains cas, des retenues sur les gages de leurs employés, et d'empêcher les abus qui peuvent en résulter. Il faut aussi mentionner, quoique ce ne soit pas une mesure ministérielle, le *Judicial Trustees Act*, (59 et 60 Vic., ch. 35) qui permet à un tribunal judiciaire de nommer, sous certaines conditions, des tuteurs ou administrateurs fiduciaires.

6. Le Ministère. — Lord Salisbury cumule les fonctions de premer ministre et de ministre des Affaires étrangères, pendant que son neveu, M.

Digitized by Google

Balfour, comme *First Lord of the Treasury* est à la tête du parti à la Chambre des communes. Le duc de Devonshire, *Lord President of the Council*, est aussi le président d'une sorte de comité du cabinet chargé de rendre les relations entre l'Amirauté et le Ministère de la guerre plus étroites qu'elles ne l'ont été jusqu'à présent. M. Chamberlain, Ministre des colonies, a recueilli les suffrages de ses adversaires aussi bien que ceux de ses partisans par sa conduite à propos des affaires du Transvaal; il vient de nommer une commission chargée d'étudier la situation économique des Indes Occidentales britanniques. Ces quatre ministres constituent en dedans du cabinet les personnalités les plus en relief, et forment, s'il est permis de s'exprimer ainsi, une sorte de *quatuorvirat*. Sir Michael Hicks Beach, chancelier de l'Echiquier, exerce, toutefois, au sein du parti conservateur, une influence réelle et qui ne fera sans doute que s'acccroître. Les nóms des autres ministres se trouvent dans les annuaires.

7. Situation des partis. — Les relations entre la fraction conservatrice et la fraction unioniste du parti ministériel, quoique cordiales d'apparence, se sont refroidies à la suite de l'introduction du projet relatif à l'instruction primaire, et du vote des mesures de législation agraire de 1896.

D'autre part, la scission entre les parnellistes et le reste du parti nationaliste irlandais s'est accentuée, et à l'intérieur même de ce dernier parti, les rivalités de M. Dillon et de M. Healy tendent à affaiblir la communauté d'action des membres irlandais. Il est probable, toutefois, que le rapport de la commission qui vient d'exposer les relations financières de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, leur fournira un terrain sur lequel ils pourront apaiser leurs différents et grouper leurs forces.

Le parti libéral a perdu son chef, Lord Rosebery, qui a donné sa démission le 6 octobre, donnant comme motif qu'il ne se trouvait pas complètement d'accord avec les opinions que M. Gladstone venait d'exprimer au sujet du rôle que l'Angleterre devait remplir dans la question arménienne. Ce qui s'est passé depuis indique que les dissentiments existaient plutôt dans les détails que sur les principes. Les motifs de la retraite volontaire de Lord Rosebery sont exposés dans le discours qu'il a prononcé à Edimbourg quelques jours après ; dans ce discours, il s'est plaint de n'avoir pas reçu de la plupart de ses collègues le concours actif auquel il s'était attendu. L'opposition que la fraction radicale du parti libéral a faite à ce que son chef fut nommé membre de la Chambre des Lords, a probablement contribué aussi à amener ce résultat. La conséquence immédiate en a été que Sir William Harcourt, l'auteur du *Finance Act* de 1894, qui s'était distingué à la session dernière par l'énergie avec laquelle il a combattu le cabinet, devient *de facto*, quoique jusqu'à présent sans désignation formelle, *leader* du parti entier. Le petit groupe des libéraux à la Chambre des Lords devra choisir aussi un *leader* : probablement Lord Kimberley. Lord Rosebery suspend pour le moment son rôle d'homme de parti, mais promet sa coopération active à la cause libérale.

Les dissensions au sein du parti irlandais ont pour conséquence inévitable de mettre la question du *Home Rule* à l'arrière plan, et, par contre coup,

Digitized by Google

de déserrer le lien qui unit les libéraux unionistes aux conservateurs, en enlevant à leur alliance sa principale raison d'être, qui n'était autre que la nécessité d'offrir une résistance commune à un projet que les uns et les autres trouvaient dangereux et dont l'exécution paraissait imminente. Il est évident que les partis politiques en Angleterre, et les groupes dont ils se composent, traversent en ce moment une période de transition ; et on peut prévoir sous peu des replâtrages et des reconstitutions d'importance considérable. Quoique la tendance actuelle semble, à première vue, favoriser la multiplication des groupes, on ne saurait s'étonner si la conséquence ultérieure en était la simplification et le retour à des divisions à la fois moins compliquées et plus d'accord avec les traditions politiques du passé.

FRANCIS SEYMOUR STEVENSON.
Membre du Parlement.

GRÈCE

(JANVIER-AVRIL 1897)

QUESTION CRÉTOISE (1). — Le sultan, que l'on disait doué d'un esprit supérieur, n'a jamais pu se faire à la pensée, que son empire, frappé de décrépitude, pouvait le broyer sous ses ruines; il a continué à refuser le concours, que les Puissances européennes — dans un but assurément intéressé — s'efforçaient toujours de lui faire accepter. Et l'on a vu, dans toute son énormité, son pouvoir absolu se dresser comme un obstacle à toute salutaire innovation, tandis que les massacres d'Arméniens se poursuivaient librement en Anatolie, à Trébizonde, à Constantinople et ailleurs. Et tout le monde alors a avoué qu'il y avait un contraste choquant entre les pouvoirs de ce barbare couronné et l'esprit du siècle et qu'il était bien singulier que dans un pays placé, au fond, sous le protectorat des nations civilisées et chrétiennes, dont le premier principe est d'interdire de tuer les hommes avant de faire leur procès, on put tolérer, par exception, l'exemple le plus révoltant de la justice immédiate et sommaire.

Ces réflexions avaient donné naissance à un projet de réformes auquel Sa Hautesse n'a pas manqué de donner son adhésion. Mais ce projet a eu le sort de toutes les réformes décrétées par les prédécesseurs d'Abdul-Hamid; aussi, nous autres Hellènes, nous n'avons pas été surpris outre mesure à l'annonce de l'explosion de fanatisme qui se produisit à la Canée vers la fin de janvier. Nous étions sûrs d'avance que les Turcs opposeraient une vive résistance à l'application des nouvelles institutions crétoises, ne pou-

(1) Nous n'avons rien retranché à cette chronique, écrite avant l'ouverture des hostilités entre la Grèce et la Turquie, et dans laquelle aucun de nos lecteurs ne sera étonné de trouver, sous la plume d'un patriote hellène, un ardent plaidoyer en faveur de l'union de la Crète à la Grèce. — (*La Rédaction*).

Digitized by Google

vant se résoudre à vivre sur un pied d'égalité avec les Chrétiens. Le Divan, du reste, encourageait secrètement ces tendances des populations musulmanes de Candie, un essai loyal de réformes appliqué avec succès à cette île devant, par la force même des choses, s'étendre à toutes les autres provinces de l'empire. Aussi les Musulmans n'attendirent pas l'essai que voulaient faire les Puissances pour manifester leurs dispositions hostiles au nouvel ordre des choses. Ils ne se bornèrent pas à s'abstenir d'envoyer des députés à l'assemblée générale, ils prirent, incités par la Sublime Porte, leurs mesures pour mettre obstacle au fonctionnement des nouvelles institutions. Ils ne se bornèrent pas à égorger des Chrétiens, ce qui devait amener de sanglantes représailles : ils s'organisèrent militairement, brûlèrent et pillèrent des villages chrétiens aux environs de la Canée et d'Héraclion. Les Chrétiens, pour se venger, livrèrent aux flammes des villages musulmans, et l'incendie gagna de proche en proche l'île entière et s'abattit sur la ville même de la Canée, où les Turcs se sont mis à tirer sur les Grecs, après avoir mis le feu aux quartiers chrétiens.

— C'est pour la vingtième fois, depuis 1821, que la Crète s'est soumise, en août dernier, aux conseils des Puissances et aux exhortations du gouvernement de la mère-patrie, bien que nous fussions persuadés que l'on se flattait en vain d'arriver à la pacification de l'île. Les sauvages égorgements par lequel la population musulmane, officielle ou non, a répondu aux premières démarches des Puissances, doivent avoir convaincu celles-ci et la Grèce qu'il n'y a plus qu'un moyen de pacification : l'union de la Crète avec le royaume hellénique, conforme aux règles du droit national et du droit des gens, seule solution susceptible de garantir la paix dans l'île et de montrer aux égorgeurs qu'ils doivent se soumettre aux lois de la civilisation. Lesartifices diplomatiques les plus ingénieux ne sauraient prolonger la vie commune avec l'implacable ennemi.Il n'y a plus qu'une solution, celle qui est depuis des siècles, dans le cœur du peuple crétois, qu'il s'est efforcé de réaliser par le sang de milliers de martyrs, que le vœu des vivants et la voix des morts recommandent ensemble : l'union avec la patrie hellénique.

Cette union fut proclamée en Crète, elle fut aussi proclamée à Athènes et le roi des Hellènes a fait occuper militairement l'île. Dans ces conditions, l'union de la Crète, où la justice est rendue au nom du roi Georges, constitue un fait accompli devant être reconnu par les Puissances amies. En droit, comme en fait, la Grèce est aujourd'hui, la véritable maîtresse de l'île ; ses droits souverains ne sauraient être attaqués que par dérogation à des précédents qui ont reçu la sanction des chancelleries et que l'on a appliqués même à des peuples à demi-civilisés. On aurait compris l'intervention des Puissances par la défense des légitimes aspirations des Crétois, mais on ne saurait admettre que cette intervention soit dirigée contre ce peuple pour l'arracher à son légitime souverain. Les Crétois ont des traditions nationales que l'Europe devrait respecter. D'origine, de langue et de religion grecques, ils avaient conquis, par leurs seules ressources, leur indépendance et leur liberté, lorsque les trois grandes Puissances, la France, l'Angleterre et la Russie, détachèrent leur île de la Grèce pour la remettre à la Turquie, sous un régime spécial, que celle ci n'a jamais voulu appliquer. Si l'Angleterre a

Digitized by Google

occupé Chypre, sans y avoir aucun droit ; si l'Allemagne s'est emparée du Sleswig-Holstein ; si l'Autriche a pris la Bosnie et l'Herzégovine, sans qu'aucun lien existât entre elles, combien plus la Grèce est-elle fondée à occuper la Crète qui lui appartient corps et âme, la Crète pour laquelle elle a fait et continue à faire tant de sacrifices. Si donc l'Europe veut, comme elle le proclame, réellement la paix, elle ne peut prétendre imposer aux Crétois des décisions arbitraires contraires au droit naturel des peuples, contraires aux principes qui ont présidé à la constitution des nations modernes.

La Crète, par ses traditions, par ses conditions ethnologiques et géographiques, par son origine, par la communauté de ses souffrances et de ses sacrifices, est rattachée au peuple hellène et appartient à la Grèce. Personne n'ignore la part glorieuse qu'elle prit à la guerre de l'Indépendance hellénique, mais des combinaisons artificielles de la diplomatie, lors de la Conférence de Londres, en 1830, détachèrent la Crète de la mère-patrie et la refoulèrent de nouveau sous le joug barbare des sultans. Cela a été une faute politique dont la gravité n'échappe à personne.

Lors de la longue lutte, en 1867, l'illustre chancelier de l'Empire russe, prince Gortschakoff, a reconnu que la seule solution possible « était l'union de la Crète à la Grèce ». La France, qui a tant contribué à l'indépendance de notre pays, n'a jamais cessé de soutenir nos droits incontestés. L'Angleterre, elle-même, a déclaré au dernier banquet du Lord-Maire, par la bouche de son premier ministre, lord Salisbury, que pour assurer le maintien de l'Empire ottoman, certaines amputations du corps gangréné étaient inévitables. L'Italie, qui doit aux principes dont nous nous réclamons, son unité et son indépendance, nous montre également qu'elle entend étendre à d'autres peuples le bénéfice de ces mêmes principes, dont elle s'est jadis prévalue. Quant à l'Autriche-Hongrie, elle n'a élevé aucune objection à une extension de la Grèce dans l'Archipel.

Malheureusement, ces manifestations des grandes Puissances sont restées absolument platoniques.

Le royaume hellénique a donc décidé de prendre des mesures efficaces pour la protection de ses nationaux menacés par le fanatisme musulman. La Crète, est-il nécessaire de le dire, a, depuis longtemps, cessé de faire partie intégrante de cet Empire dont elle vient d'être complètement détachée à la suite des derniers événements. Dès cet instant, la question crétoise, d'européenne, est devenue hellénique,

La Russie a proposé l'occupation de l'île par une armée internationale de 12.000 hommes. D'autres Puissances ont proposé qu'il fût donné, en Crète, une mission à la Grèce, semblable à celle que l'Europe donna naguère à l'Autriche en Bosnie et en Herzégovine. Il est superflu de relever les périls de la première proposition, non seulement pour la Grèce, mais aussi et surtout pour la paix européenne — au nom de laquelle les Puissances sont en voie de commettre une véritable iniquité. Cette occupation à six aggraverait, au lieu de simplifier, une situation déjà assez compliquée, par l'intervention militaire de la Grèce et par celle, moins justifiée, sans doute, des grandes Puissances. Elle ne tarderait certainement pas à provoquer une

Digitized by Google

rupture, qui finirait par l'occupation d'une seule Puissance, ce qui serait contraire aux vues de celles qui ont des intérêts sérieux dans la Méditerranée. La seconde idée, plus pratique, est aussi plus honnête. En donnant à la Grèce un mandat semblable à celui qu'elle a donné à l'Autriche en Bosnie et en Herzégovine, l'Europe écarterait, du même coup, et le péril que nous venons de signaler et l'éventualité d'une guerre, qui pourrait dégénérer en mêlée européenne, entre la Grèce et la Turquie. Elle maintiendrait ainsi, sans faiblir, les deux principaux points qui ont fait l'objet de sa note identique au cabinet d'Athènes, à savoir : l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman et la non annexion de l'île de Crète à la Grèce.

Les Chrétiens de Crète avaient protesté avant le cabinet d'Athènes, contre le projet des Puissances de doter l'île d'une large autonomie. Cette protestation, faite en réponse à la proclamation des amiraux des flottes étrangères qui bloquent depuis quelques jours l'héroïne de la Méditerranée, ne laisse pas subsister le moindre doute sur l'inefficacité d'un régime contraire aux vœux déjà exprimés des trois quarts de la population crétoise. L'Epitropie révolutionnaire ne se borne pas à montrer les insurmontables difficultés auxquelles viendraient se heurter l'application de l'autonomie, elle signale encore les ruines et les catastrophes qui s'abattraient forcément sur la Crète avant la solution définitive, qui ne peut être, en somme, que l'union de la Grèce. Il est difficile d'indiquer avec plus de sens les inconvénients de l'autonomie aux divers points de vue envisagés par les chancelleries pour l'adoption d'un régime condamné par une expérience récente. L'impossibilité de faire vivre sous un régime, d'une insuffisance notoire, côte à côte, Chrétiens et Musulmans, deux éléments qui se heurtent et s'excluent, est établie d'une façon nette et lucide.

Si les grandes puissances, disent les Crétois, se proposent de donner à la question crétoise la solution qu'elle comporte sans ultérieure effusion de sang, nous saluons avec joie leur intervention. Mais nous croyons nécessaire, afin d'éviter des malentendus, qui provoqueraient des pertes de temps, des essais inutiles de la part des puissances et prolongeraient le temps des épreuves et des ruines, de déclarer que la seule solution convenable, la seule juste, équitable et définitive est l'union de la Crète à la Grèce. Toute autre solution ne serait qu'un paliatif; elle ne donnerait pas au pays les bienfaits d'une paix durable et d'un gouvernement éclairé, et serait la cause du renouvellement des dernières catastrophes, lors du passage de la solution provisoire à la solution définitive.

Ce dont a souffert ce malheureux pays depuis longtemps, ce qui a été la cause des fréquentes catastrophes qui l'ont affligé au cours des dix dernières années et de l'exaltation des passions religieuses, c'est l'absence d'un gouvernement éclairé et impartial, soutenu par les éléments sains du pays, fort et en état de poursuivre efficacement le crime, de restreindre les éléments de désordre. Le Gouvernement turc, administrant le pays d'une manière despotique, n'était certainement pas le gouvernement impartial et éclairé dont la Crète avait besoin. Nous en trouverions une preuve convaincante dans son administration depuis 1889, si cela avait besoin d'être démontré après les massacres d'Arménie et de Constantinople.

Digitized by Google

Mais l'autononie,si large et si complète qu'on la suppose, ne saurait remplir l'autre besoin essentiel, celui d'un gouvernement fort. La gendarmerie dont pourra disposer l'Etat autonome de la Crète, si bien organisée qu'on la suppose, pourrait suffire peut-être aux besoins ordinaires du service, à la repression et à la poursuite des crimes ordinaires; mais elle serait évidemment, tout à fait insuffisante en présence de troubles tant soit peu sérieux ou de toute espèce d'agitation religieuse dans l'île.

Dans cette éventualité, une force militaire considérable serait nécessaire. Mais l'armée turque, qui pourrait rester dans l'île, ne répondrait pas à cette nécessité. Les événements de mai dernier, l'incident de Mandri, ce qui s'est passé à la Canée même depuis le 21 janvier, prouvent surabondamment que si l'armée turque en Crète est un instrument de guerre contre les Chrétiens, elle est inutile ou même dangereuse en cas de conflit entre ceux-ci et les musulmans. D'autre part les ressources du pays épuisées par les insurrections et les catastrophes des dernières années ne permettraient pas la constitution d'une force militaire suffisante. Cela étant, l'implacable logique des faits nous force à reconnaître l'impossibilité d'une administration régulière, soit par le despotisme ottoman, soit par une constitution autonome et indépendante.

Mais de la force même des choses, indiquant que l'île doit être soumise à un gouvernement fort et éclairé, il résulte que la seule solution logique et équitable de la question crétoise est l'union de Candie à la Grèce, qui seule peut servir les intérêts des deux religions et d'une manière plus générale ceux de la civilisation. L'union qui réalise les aspirations nationales de la majorité de la population, doit ramener, par la constitution définitive du pays, le calme désiré dans les esprits, atténuer les passions religieuses et produire le rapprochement graduel des deux éléments dans une action commune pour le bien du pays. L'union rendra désormais impossible la confusion du criminel avec le patriote. En fermant la voie aux agitations politiques et en enlevant aux criminels l'espoir de trouver asile sur un terrain neutre, l'union relèvera l'empire des lois en établissant l'égalité entre Chrétiens et Turcs. Toute autre solution serait non seulement inefficace, mais aussi préjudiciable à l'élément musulman. Si le pays venait à se convaincre que celui-ci est la cause de la non réalisation des aspirations nationales de la grande majorité de la population, on verrait, après l'établissemnnt du nouvel ordre de choses, éclater une guerre d'extermination entre Chrétiens et Turcs qui souillerait l'histoire du pays, guerre que la minorité aurait provoquée en souvenir des massacres de mai dernier, et des récents incendies des quartiers chrétiens de la Canée. En outre,toute solution contraire aux vœux et aux aspirations de la population chrétienne serait une solution provisoire et de transition.La crainte de nouvelles catastrophes qui ne manqueraient pas de précéder la solution définitive empêcherait les Crètois de s'occuper de la reconstruction de leurs foyers détruits, de la réfection de leurs plantations d'oliviers. Chacun tacherait de vivre au jour le jour, attendant la fin de cette nouvelle période de transition. C'est ainsi que l'indigence s'étendrait à toutes les classes de la population et que s'achèverait la ruine économique du pays.

Digitized by Google

Les Puissances ont déclaré que leur action est inspirée par des raisons d'humanité et qu'elles poursuivent une solution de la question crétoise sans de nouvelles catastrophes. Mais l'empêchement des hostilités ajourne la fin de cette situation critique, produit de nouveaux malheurs, qu'une solution prompte et définitive pourrait seule prévenir. Dans cet ordre d'idées on peut penser à juste titre que toute nouvelle catastrophe sera l'effet de l'action des Grandes Puissances, qui nous empêchent, par la force, de terminer, par une action militaire décisive, l'œuvre inachevée et de précipiter la solution désirée.

GEORGES N. CALLISPERIS
Avocat, Agrégé de droit Romain à l'Université Nationale.

Digitized by Google

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

La Responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail (Histoire, jurisprudence et doctrine, bibliographie, travaux parlementaires), par E. Tarbouriech, docteur en droit, professeur au Collège libre des sciences sociales ; in-8, 516 p., Paris, Giard et Brière, 1896.

Parmi tous les projets de réforme de notre législation industrielle qui sont à l'ordre du jour du Parlement, il n'en est pas beaucoup qui offrent, au même degré que la question des accidents du travail, une pareille abondance de documents, une pareille richesse de renseignements précis et sûrs. La question a été depuis tant d'années et si souvent discutée devant les Chambres, que toutes les opinions et toutes les nuances d'opinion qui peuvent se faire jour en France ont été maintes fois exposées de façons diverses, par des orateurs différents. Les réformes radicales opérées en Allemagne depuis 1884, en Autriche depuis 1887, nous donnent le précieux enseignement de leurs résultats. Trois Congrès internationaux des accidents du travail ont été tenus à Paris (1889), Berne (1891), Milan (1894), et nous avons dans leurs comptes-rendus, les opinions des hommes, ingénieurs, industriels, hommes d'Etat, qui dans tous les pays connaissent le mieux la question. Enfin, dans l'intervalle des Congrès, le *Bulletin du Comité permanent* du Congrès, nous fait connaître, tous les trois mois, les documents et les faits nouveaux qui se rapportent à la question. Mais, comme il fallait s'y attendre, une pareille abondance de matériaux, finit par n'être pas sans inconvénients, et elle devient même une gêne pour ceux tout au moins qui n'ont pas suivi la question dès ses débuts. De plus en plus se faisait sentir l'utilité d'un livre qui, écrit par un homme compétent, résumerait avec clarté et brièveté, la question des accidents du travail, telle qu'elle se présente aujourd'hui, après tant d'années de discussions et d'étude.

C'est ce livre que M. T... vient d'écrire. Il n'est certainement pas parfait ; des procédés d'exposition plus rigoureux et plus méthodiques eussent été nécessaires pour un sujet si encombré ; les développements enjambent souvent les uns sur les autres et jettent un peu de confusion sur certaines discussions. Le livre est le résultat d'un cours et cela se sent trop, à des défauts de plan, à des redites. Je signale aussi à M. T... que son double index (par noms et par matières), dont l'idée est excellente, abuse vraiment du droit qu'ont les index d'être incomplets et inexacts; après plusieurs tentatives j'ai dû renoncer à m'en servir. Mais tous les défauts ne sont — sauf quelques exceptions que j'indiquerai tout à l'heure — que des défauts de forme, et le livre a, par contre, des parties tout à fait supérieures, et ce qui frappe surtout (je vais y revenir tout de suite), c'est un livre pensé. C'est donc dans l'ensemble un livre susceptible de rendre de grands services, remarquable par la connaissance approfondie du sujet, la conscience avec laquelle il est traité, la vigoureuse netteté des développements. Il est le résultat d'un cours fait au Collège des sciences sociales, et se présente comme étant le premier volume d'une « Bibliothèque du Collège libre des sciences sociales » ; il est à désirer que cette toute jeune institution nous donne beaucoup d'œuvres de cette valeur.

Digitized by Google

Je désire indiquer dès le début, ce qui, à mon avis, lui donne un caractère particulier et fait sa très grande originalité. Ce n'est pas seulement un résumé intelligent et complet de toutes les discussions pratiques soulevées par la question des accidents. M. T... a su, en outre, prendre cette question de haut, et la rattacher à tout un ensemble d'idées générales qui donnent à son livre un grand attrait, qui en font un des rares essais tentés en France, d'appliquer la conception historique du droit aux questions à l'ordre du jour.

Dès sa préface, M. T... apparaît, en effet, comme chaud partisan de la « *Méthode historique* » et un vigoureux adversaire de la « *Méthode abstraite* ». Je ferai remarquer entre parenthèses que ce mot de méthode historique et de méthode abstraite dont M. T... se sert, se conformant par là à l'usage, n'expriment qu'imparfaitement l'idée que l'on veut exprimer par eux. En réalité, il s'agit là de quelque chose de bien plus grave que d'une question de *méthode*, il s'agit de conceptions différentes de la science sociale elle-même. L'idée d'évolution appliquée aux sociétés a transformé la conception des sciences sociales : la transformation des méthodes n'est qu'une conséquence de ce changement plus fondamental. Quoiqu'il en soit, aucun doute ne peut naître sur ce que veut dire M. T... ; il ne veut pas de cette « méthode abstraite qui s'est maintenue dans le droit bien plus longtemps que dans « toutes les autres sciences (qui) consiste à poser des principes et à en déduire par « le raisonnement toutes les conséquences logiques (qui) commente les textes « juridiques, comme les théologiens le font pour les livres révélés » ; et il constate avec regret que « tous les traités spéciaux, presque tous les manuels d'enseignement et beaucoup des cours de nos Facultés sont encore faits dans cet esprit ». M. T... a de la science du droit une conception tout autre et il exprime très nettement l'idée de la double relativité des institutions juridiques, suivant le temps, suivant le peuple ; « les institutions juridiques lui apparaissent comme « la résultante de l'état social du peuple à qui elles s'appliquent, comme se transformant au cours des temps avec cet état social. Toute institution évolue, elle a « son origine dans le passé et contient le germe de l'avenir » Cette conception, pense-t-il, « a complètement renouvelé dans ces dernières années l'étude du droit « romain qui s'immobilisait dans une glose stérile. Nous devons maintenant l'appliquer au droit moderne, au droit qui nous régit. »

J'ai tenu à préciser par quelques citations ces idées générales, car elles ont permis à M. T..., de donner à la question des accidents du travail une ampleur, une portée scientifique qui à ma connaissance ne lui avait jamais été donnée à un pareil degré. C'est là la partie la plus nouvelle et la plus originale de ce livre ; elle permet de mesurer douloureusement le mal que causent encore de nos jours, en faisant échouer des réformes nécessaires, ces idées juridiques et économiques qui, nées au XVIIIe siècle de la philosophie du droit naturel, dominent encore tant d'esprits. Depuis bientôt vingt ans, en effet, la solution de la question des accidents du travail échoue devant le doctrinarisme juridique et économique. Devant le doctrinarisme juridique, car la seule solution possible, la théorie du risque professionnel largement entendue, violerait les principes du Code civil ; elle violerait même, a-t-on dit, les principes de 1789. Devant le doctrinarisme économique, car cette solution implique un doute peu orthodoxe sur l'efficacité du libre jeu de le loi de l'offre et de la demande pour faire disparaître au mieux des intérêts généraux les difficultés et les misères. Et depuis bientôt vingt ans, malgré les sentiments d'humanité les plus naturels, malgré les vœux unanimes des intéressés, malgré les efforts de leurs représentants, les projets de réforme sont venus se briser contre des principes. C'est le cas de dire avec l'ancien ministre italien Luzzati : « Périssent les principes, mais sauvons la vie des hommes ! »

« Cherchons ce qui nous unit et non ce qui nous divise » : cette parole d'un sage

Digitized by Google

devrait toujours être présente à l'esprit de ceux qui travaillent à faire aboutir des réformes. Lorsqu'on s'applique aux projets de réforme, même à ceux qui soulèvent les discussions les plus violentes et qui s'en vont pendant des années de la Chambre au Sénat, du Sénat à la Chambre, toujours remaniés, toujours amendés, jamais votés, on est étonné de voir combien sont nombreux, malgré les apparences, les points sur lesquels l'accord est fait; par là aussi le vrai terrain de la lutte apparaît mieux, et l'on aperçoit mieux la vraie question en litige avec ses motifs — préjugés, malentendus, raisons sérieuses — qui en ont jusqu'alors retardé la solution.

La question des accidents du travail en est un excellent exemple.

La nécessité de modifier notre législation sur cette question est un point qui ne soulève plus aujourd'hui aucune contestation; notre législation actuelle est jugée par tout le monde absolument intolérable aussi bien pour les patrons que pour les ouvriers. « Tout plutôt que la situation actuelle », disait un grand industriel dans sa déposition devant une Commission parlementaire, et c'est là depuis longtemps le sentiment unanime des entrepreneurs; le Congrès des industriels de France, dès 1888, demandait à la presque unanimité la réforme de la législation actuelle; au Congrès international des accidents tenu à Milan en 1894, personne — si ce n'est M. Yves Guyot — n'en demandait le maintien.

Or, par suite de cette unanimité même à reconnaître les inconvénients de la législation actuelle, se trouvent fixés les grandes lignes de la réforme à accomplir. Elle devra d'abord faire disparaître l'injustice criante qui fait supporter par l'ouvrier seul, tous les accidents causés par cas fortuit ou force majeure. — Elle devra ensuite — c'est là ce qu'exige d'une façon absolue l'intérêt des parties en présence, ouvriers et patrons — réduire au minimum les causes possibles de contestation, faire disparaître cette multiplicité de procès qui est un des grands inconvénients de la situation actuelle. La réforme devra enfin donner aux intéressés — ouvriers et patrons encore dont les intérêts en cette matière sont bien moins opposés que ne le croient les théoriciens — la certitude la plus grande possible relativement à l'indemnité : à l'ouvrier donner la certitude que dans tous les cas, sans discussions, sans attendre des mois, des années comme aujourd'hui, il recevra une indemité au moins suffisante pour l'empêcher, ou empêcher sa veuve et ses enfants de mourir de faim; au patron, donner la certitude d'être désormais à l'abri de cet aléa qui, par l'application de la responsabilité quasi-délictuelle, par l'interprétation large et variable suivant les ressorts que les tribunaux ont été obligés de donner à l'idée de faute, est (1) comme une épée de Damoclès perpétuellement suspendue sur sa tête. A côté de l'idée qu'il faut soulager l'ouvrier de la charge des accidents fortuits et de force majeure qui pèse uniquement sur lui, ce sont ces deux idées pratiques : le moins de procès possible, la plus grande certitude possible dans les indemnités qui doivent — puisque ce sont là les besoins des intéressés — guider le législateur dans sa réforme.

C'est pour cela que le système du renversement de la preuve devait être rejeté, quoique ce soit pour les esprits théoriciens l'idée qui se présente la première et comme très satisfaisante dans la voie des réformes. Le renversement de la preuve laisse à la charge de la victime les suites de l'événement fortuit ou de force majeure; bien loin en outre de diminuer les procès, il les multiplie, au contraire, puisque, d'une part, laissant toujours au patron la possibilité de se décharger en prouvant que l'accident est dû à la faute de l'ouvrier, ce système pousse, d'autre

(1) L'assurance est un palliatif, non un remède. L'obligation pesant sur l'industriel de réparer les dommages causés par sa faute est absolument illimitée; les Compagnies, ne pouvant assumer un tel risque, ont fixé à leur obligation une double limite, deux maxima, un pour tous les sinistres frappant l'industriel, l'autre pour chacun d'eux en particulier. De sorte que si les indemnités attribuées par les tribunaux dépassent ces chiffres, elles restent pour l'excédent à la charge de l'assuré.

Digitized by Google

part, l'ouvrier à intenter des procès, en multipliant pour lui les chances du succès. L'expérience suisse, en mettant au jour ces inconvénients et beaucoup d'autres, a montré qu'une solution pratique à la question des accidents du travail ne peut être trouvée dans cette voie (1). L'accord s'est fait d'ailleurs assez vite en France sur ce point ; le législateur ne s'est pas arrêté longtemps au système du renversement de la preuve et, depuis de nombreuses années, il n'en est plus question au Parlement. C'est dans la théorie du risque professionnel, dans cette voie seulement que l'on cherche la solution.

Prenons donc la théorie du risque professionnel et nous verrons dans les objections, dans les colères mêmes qu'elle a soulevées, quelle grosse part est due à de simples malentendus.

Tout le monde sait bien en gros, ce qu'est la théorie du risque professionnel et cette nôtion vague se résume en cette idée que les accidents du travail étant la conséquence inévitable de l'emploi de l'homme dans l'industrie, ils doivent être à la charge de l'industrie ; de même que l'industrie supporte les frais de réparation de ses bâtiments, de ses machines, etc., elle doit aussi supporter les frais de réparation de son « matériel humain ».

Or, une pareille notion est exacte mais elle est incomplète ; elle est bien la base fondamentale de la théorie du risque professionnel, mais si l'on s'en tient là, on n'a qu'une idée tout à fait inexacte de ce qu'est réellement cette théorie. C'est pourtant ce qu'ont fait presque tous ses adversaires et malheureusement aussi un très grand nombre de ses partisans. On ne saurait croire, à moins d'avoir suivi de près les discussions législatives, le mal qu'a fait cette notion incomplète, fausse parce qu'elle est trop absolue : quelles confusions, quels malentendus elle a causés ! quelles sottises elle a fait dire, et aussi hélas ! en faisant sans cesse échouer une réforme nécessaire, quelles misères elle a causées !

Il n'est pas vrai d'abord, que la théorie du risque professionnel doive avoir pour effet de mettre les accidents du travail à la charge de l'industrie.

Il faut, en effet, remarquer, en premier lieu — et ceci à la vérité a souvent été dit — que les charges ainsi imposées à l'industrie seront en définitive supportées par les consommateurs ; une élévation du prix des produits fera, si c'est nécessaire, passer à la charge du consommateur cette augmentation des frais généraux de la production. Il faut, en définitive, tenir compte de l'incidence des frais généraux. Je n'attache pas d'ailleurs une très grande importance (et je critiquerai sur ce point M. T...), à cette remarque, exacte sans doute mais d'une exactitude simplement théorique et très générale ; en réalité, les questions d'incidence pas plus qu'aucune autre question pratique d'économie politique, ne se laissent trancher ainsi *a priori*, par un raisonnement même exact.

J'attache, au contraire, une très grande importance à cette seconde remarque, trop souvent négligée, que la réforme proposée ne met pas réellement à la charge de l'industrie seule les conséquences pécuniaires des accidents du travail, puisqu'elle en fait supporter une grosse partie par les ouvriers. Dans les projets même les plus radicaux en effet, l'indemnité qu'on accorde à la suite d'un accident n'est jamais égale au salaire que cet accident fait perdre ; pour l'incapacité permanente absolue, par exemple, tous les projets votés à la Chambre ou au Sénat fixent un maximum qui est des deux tiers du salaire. Il y a donc là de la part de

(1) M. Tarbouriech croit à tort (p. 83), que le système du renversement de la preuve avait été appliqué en Allemagne aux accidents du travail par la loi d'Empire du 7 juin 1871. Cette loi avait deux séries de dispositions bien distinctes : elle n'introduisait le système du renversement de la preuve que pour les chemins de fer ; aux fabriques, mines et carrières, elle se contentait d'appliquer, aggravant ainsi le droit commun germanique en matière de responsabilité civile, l'art. 1384 du Code civil français (responsabilité pour la faute d'un représentant, etc...).

Digitized by Google

l'ouvrier une véritable contribution aux conséquences pécuniaires de l'accident, une *contribution en moins prenant* dont on n'a pas assez tenu compte.

Par cette remarque apparaît alors très nettement — et c'est pour cela qu'elle est capitale — le véritable caractère de la solution apportée par la théorie du risque professionnel : un compromis, un forfait entre le patron et l'ouvrier. L'ouvrier perd le droit, — qu'il a aujourd'hui lorsqu'il démontre la faute du patron — d'obtenir jamais l'indemnité complète du dommage pécuniaire que lui cause l'accident; mais il acquiert par contre la certitude si précieuse pour lui que toujours, quoiqu'il arrive, il obtiendra du moins un secours qui l'empêchera lui et sa famille, de mourir de faim. Le patron, de son côté, devra payer pour chaque accident cette indemnité partielle qui sauvera de la misère la victime et sa famille; par contre, il sera débarrassé du danger menaçant, qui peut à tout moment le frapper, d'avoir à payer pour un accident une indemnité complète.

J'estime que ce caractère de compromis est le trait essentiel du risque professionnel. C'est grâce à lui que cette solution se présente comme une solution si éminemment pratique : la seule donnant satisfaction aux deux idées qui doivent dominer tout le débat (rareté des procès, certitude de l'indemnité), le seul moyen pratique par lequel les deux parties en présence se faisant des concessions réciproques, sortent des difficultés, des inconvénients où les laisse nécessairement l'application des principes du droit commun en matière de responsabilité. C'est là le trait essentiel de la théorie du risque professionnel et — j'en ai fait souvent l'expérience — si l'on veut convaincre des adversaires, c'est là-dessus qu'il faut insister. Or ce trait a été trop souvent méconnu par les partisans du risque professionnel et j'ai le regret de constater que M. T... lui-même ne semble pas absolument pénétré de son importance. Certes il connaît ce caractère de compromis et il y insiste suffisamment lorsqu'il étudie le fondement de la théorie, mais il l'oublie ensuite; c'est ainsi que dans son chapitre sur les indemnités (ch. VI), admettant très justement que l'indemnité ne doit jamais être égale au salaire, il en donne de mauvaises raisons (p. 170), et ne songe pas à donner la vraie raison tirée du caractère du compromis.

Lorsqu'on a bien compris la légitimité et l'excellence pratique que la solution du risque professionnel tire de ce caractère de compromis, il faut bien alors reconnaître que, par contre, cette solution viole de la façon la plus évidente les principes de notre droit actuel en matière de responsabilité. Pas de responsabilité sans faute, tel est le principe essentiel; comment alors admettre une solution qui frappe les patrons d'une responsabilité mieux limitée, pour des accidents qui seront survenus sans leur faute (cas fortuit, force majeure), bien plus, pour des accidents qui seront dus à la faute de l'ouvrier lui-même. Cela révolte la conscience, a-t-on dit; c'est la violation de tous les principes les plus certains de notre droit, etc. Là pourtant encore je pense qu'en y regardant d'un peu près, on serait arrivé plus tôt à s'entendre.

Il faut remarquer d'abord que toute l'importance pratique de ces objections tombe, lorsqu'on a bien compris le caractère de compromis de la solution; le patron paiera une indemnité limitée pour des accidents arrivés sans sa faute, mais par contre il ne paiera pas l'indemnité complète des accidents arrivés par sa faute. Au point de vue théoriqne, tout le maf vient d'un mot. Par suite même des principes de notre droit actuel le mot « *responsabilité* », est lié dans le langage ordinaire à l'idée de faute; lors donc que les partisans parlent de rendre les patrons *responsables* pour tous les accidents du travail, on s'indigne, et avec raison. Tout cela ne serait pas arrivé et la réforme serait peut-être faite depuis longtemps si, à côté du mot *responsabilité* pour désigner l'indemnité due en raison d'une faute,

Digitized by Google

nous avions eu dans notre langue un autre mot pour désigner l'indemnité due, indépendamment de toute faute, pour le seul fait du dommage (1). Car c'est là le second point essentiel — au point de vue théorique celui-ci — du risque professionnel : il a sa base non dans la faute, mais dans le simple dommage ; ce n'est pas une extension qui serait théoriquement abusive et illégitime des principes de notre droit en matière de responsabilité, c'est la consécration d'une idée juridique nouvelle en matière d'indemnité. M. T..., a très remarquablement vu et exposé ce côté théorique de son sujet.

Il montre les incroyables confusions qu'ont commises tant de gens en se refusant à comprendre qu'ils étaient là en présence d'un principe juridique nouveau qui apparaît. Il a très finement rapproché un certain nombre de cas où l'application de ce même principe (pas tout à fait nouveau par conséquent), semble consacrée ou demandée (p. 106, 107) : en matière de travaux publics ou d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, lorsqu'un travail public a pour effet indirect de déprécier un immeuble, l'Etat doit indemniser le dommage causé, alors même qu'il n'y a pas faute de sa part, mais en vertu de la solidarité sociale, de l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques qui exige que des travaux publics exécutés dans l'intérêt de tous ne retombent pas plus lourdement sur ceux qui se trouvent par hasard à proximité de l'ouvrage. Dans la vieille théorie du jet et de la contribution, ce n'est pas non plus en vertu d'une faute de leur part que le propriétaire des marchandises sacrifiées a le droit de recourir contre les autres chargeurs et contre l'armateur lui-même. Enfin n'est-ce pas encore sur cette idée d'une indemnité basée non sur la faute, mais sur le dommage que reposent les projets de loi qui proposent d'accorder des indemnités aux victimes des erreurs judiciaires (p. 118) (2).

Pour faire admettre cette idée juridique nouvelle. M. T..., fait alors appel à ces idées générales sur la conception du droit que nous citions au début.

L'idée du risque professionnel, il est vrai, ne peut absolument pas se concilier avec les principes du Code civil, ni même peut-être avec les principes de 1789, « mais ce ne sont pas là des considérations qui puissent nous arrêter ». Le droit évolue ; avec des conditions sociales nouvelles, des principes juridiques nouveaux apparaissent et il n'y a pas lieu de s'étonner que les principes de responsabilité empruntés au droit romain par le législateur du Code civil, ne suffisent plus aux besoins nouveaux qu'ont fait naître la transformation économique accomplie depuis lors et une conscience juridique plus délicate (3). Le Code civil n'est pas un livre de droit révélé pouvant servir immuable à des conditions sociales sans cesse en voie de changement ; un Code ne doit être qu'un point de départ, comme

(1) En allemand, le mot *Haftpflicht* s'emploie lors même que le dommage n'a pas été causé par une faute ; notre mot de responsabilité qui implique au contraire l'idée de faute se traduirait par *Haftung*.

(2) M. Larnaude, directeur de cette *Revue*, dans une communication à la Société générale des Prisons, avait déjà parfaitement aperçu et très bien fait ressortir l'analogie qui existe entre la situation faite à l'ouvrier par l'accident professionnel et celle de l'individu, victime d'une erreur judiciaire (Séance du 18 déc. 1895, *Revue Pénitentiaire*, 1896, n° 1).

(3) On aurait de la peine à croire, si on ne le lisait dans le *Journ. offic.* combien, aujourd'hui encore, ces idées sur l'immutabilité du droit sont tenaces dans certains esprits pourtant distingués. Quelques citations empruntées à M. T... La théorie du risque professionnel est « une violation révoltante du droit, du droit bourgeois, du droit économique, du droit qui « sert de base à la société » (M. Peulevey) ; — « c'est une méconnaissance de ce qu'il y a d'élevé « et de durable dans notre Code qui s'est inspiré des notions impérissables de bon sens et de « justice que lui avaient léguées d'illustres devanciers » (Bardoux). Léon Say a été plus catégorique encore : « il considère, a-t-il dit, comme une idée très fausse de prétendre « qu'on peut découvrir un principe nouveau au fur et à mesure qu'il se produit un progrès « dans la manière dont se manifeste l'activité humaine... Nous changerions alors de prin- « cipes nombre de fois, tous les deux ou trois siècles. Eh bien, je ne crois pas que ce soit « nécessaire, et je ne crois pas davantage que ce soit vrai ».

Digitized by Google

l'écrivait récemment un de nos jeunes maîtres dans une remarquable conclusion qui était presque un manifeste (2).

Il est vrai, consacrer la théorie du risque professionnel c'est créer, à côté du droit commun en matière de responsabilité, un droit spécial pour les accidents du travail. Ceux que cette idée pourrait effrayer trouveront dans le livre de M. T..., une réponse excellente ; il a écrit quelques-unes des pages les plus brillantes de son livre pour montrer le rôle à la fois nécessaire et fécond que joue la législation spéciale dans le développement du droit. L'Ancien droit en connaissait un grand nombre, provinciales, municipales, corporatives ; elles s'écroulèrent tout d'un coup en 1789, abrogées « dans un fol entraînement de logique philosophique ». La conception de l'homme *in abstracto*, devait amener une législation également une, également abstraite ; mais chacun sait que, « derrière ce grand « rideau du Code qui cache trop souvent aux juristes la vie réelle, » il s'est reconstitué une étonnante variété de législations spéciales, notamment de législations professionnelles. C'est par le moyen des législations spéciales que s'effectuent bien souvent les progrès du droit, et chacun sait, par exemple, ce que la théorie romaine des obligations et de la vente doivent à la réglementation spéciale de la banque et du maquignonnage d'esclaves, ou ce que le droit commercial doit au droit spécial des foires.

J'ai insisté sur toute cette partie du livre de M. T... parce que d'abord c'en est, à mon avis, la partie la plus personnelle, parce qu'elle m'a semblé en outre la plus propre à intéresser les lecteurs de cette *Revue*. Je n'insisterai pas, au contraire, sur toutes les questions que soulève ensuite l'application de la théorie du risque professionnel. Leur examen n'a pas de place dans un compte-rendu, car leur intérêt réside tout entier dans une étude détaillée, minutieuse. Je suis, sur tous les points importants, de l'avis de M. T... et je ne puis que renvoyer le lecteur au livre lui-même ; il y retrouvera toujours les rares qualités que j'ai signalées et aussi les défauts de forme et de méthode qui le déparent un peu. Je dirai simplement un mot sur la plus importante de ces questions, celle de l'assurance obligatoire, pour critiquer la conclusion de M. T., que je ne partage pas.

La nécessité d'ajouter à la théorie du risque professionnel l'obligation à l'assurance, est un point qui ne soulève maintenant presque plus d'objection parmi les hommes de la pratique qui connaissent d'un peu près ces questions : « La Com- « mission du travail, disait M. Ricard au Sénat, a entendu un grand nombre « d'ouvriers pendant les quatre ans qu'elle a siégé ;... il n'y en a pas un seul « qui n'ait réclamé l'établissement de l'assurance obligatoire. Quant aux patrons « et à leurs représentants, tous, sans exception, l'ont demandée ». M. T... montre que cette unanimité se rencontre dans les chambres de commerce, dans les syndicats de patrons et les différentes associations professionnelles. Les trois Congrès internationaux prouvent enfin les progrès rapides qu'a faits cette idée dans ce milieu d'hommes compétents, et le dernier Congrès, celui de Milan, s'est, en particulier, signalé par d'éclatantes conversions ; le décisif échec des tentatives opiniâtres faites en Italie dans la voie de l'assurance libre a été pour beaucoup dans ce revirement. Mais une question se pose alors, c'est celle de savoir si le législateur se contentera d'imposer aux patrons l'obligation de s'assurer, leur laissant ensuite pleine liberté pour satisfaire comme ils le voudront à cette obligation, ou s'il doit organiser lui-même et leur imposer la forme même de l'assurance (Caisse d'État ; — Corporations d'assurance). M. T... se décide avec la grande majorité des hommes qui, en France, sont compétents dans la matière, pour le libre choix de l'assureur ; c'est sur ce point que je ne suis pas de son avis.

(2) M. Saleilles (*Annales de droit commercial*, février 1897, p. 47).

Digitized by Google

Le système du libre choix de l'assureur ne me semble pas offrir aux patrons et aux ouvriers la garantie que leur doit le législateur après avoir consacré la théorie du risque professionnel et édicté l'obligation à l'assurance ; il me semble présenter, en outre, des difficultés qui doivent le faire écarter.

Il faut songer d'abord à l'insolvabilité possible des compagnies d'assurance ; je veux bien que, dans l'état actuel des choses, ce ne soit peut-être pas un danger bien redoutable, mais ne le deviendrait-il pas avec l'assurance obligatoire ? L'industrie de l'assurance contre les accidents va prendre par là un grand essor, ne pensez-vous pas qu'avec la difficulté si grande pour des petits industriels de se renseigner exactement sur la valeur des opérations financières, un grand nombre d'entre eux pourraient tomber dans les pièges de la spéculation ? Que deviendront alors les ouvriers pensionnés par une Compagnie insolvable ? Compter sur le contrôle de l'État ne me semble pas être une garantie suffisante.

Il faut songer ensuite à la possibilité d'une entente entre les compagnies d'assurance pour imposer aux patrons des conditions excessives, et si, il est vrai, cette entente existe actuellement sans qu'il en résulte des conséquences fâcheuses, cela ne suffit peut être pas à rassurer pour l'avenir.

Enfin, M. T.... ne me semble pas avoir rien répondu de sérieux à cette objection que les Compagnies refuseront d'assurer les risques mauvais et les entreprises particulièrement dangereuses. Créer pour ces risques réfusés par les Compagnies, une Caisse d'État n'est pas admissible ; imposer aux Compagnies de les accepter ne l'est pas davantage, puisque ce serait leur enlever la liberté de décider sur une question qui, dans certaines circonstances, peut être pour elles une question de vie ou de mort.

Je crois qu'il y a là autant de difficultés qui empêcheraient le système du libre choix de l'assureur d'être une solution définitive de la question. Une étude approfondie des corporations allemandes d'assurance m'a convaincu que l'organisation professionnelle, mais avec la participation des groupements ouvriers et dépouillée par conséquent du caractère de vaste institution de patronage que revêt l'organisation allemande, est la seule base sur laquelle les Assurances ouvrières doivent être assises pour être solides et perfectibles. Je ne fais pourtant pas de difficultés à reconnaître que dans l'état actuel des esprits en France et dans l'état aussi de l'organisation professionnelle, il est impossible, si l'on veut aboutir, de vouloir, à l'heure actuelle, lier la question des accidents du travail à une organisation corporative de l'Assurance ; mais, j'estime, par contre, qu'il faut voir à l'aboutissant nécessaire de l'Assurance contre les accidents et dans l'organisation qui va lui être donnée, arranger les choses de façon que cette évolution ultérieure puisse se faire aisément.

F. SAUVAIRE-JOURDAN.
Chargé de conférences à la Faculté de droit de l'Université de Paris.

Digitized by Google

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES SUISSES

Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft. — Neuvième année, 747 pages in-8°, Berne, K. J. WYSS, 1895.

I. — **De l'ataraxie dans la vie politique.** — « Ueber die Gemüthsruhe in der Politik ». p. 1-28. — *L'Annuaire politique de la Confédération suisse* est, comme on sait, une *Revue* rétrospective. Le présent volume, qui est consacré aux années 1894 et 1895, est dû tout entier à la plume infatigable de son savant éditeur, M. le professeur Carl Hilty, de l'Université de Berne. Il débute par une causerie, du genre de celles que l'auteur affectionne, sur la vie publique et notamment sur le calme d'esprit, si nécessaire à ceux qui doivent paraître sur la scène politique. Tout étranges qu'elles puissent sembler au premier abord en tête d'une publication de cette sorte, ces pages ne sont nullement déplacées. Les hommes d'Etat suisses ont dû se sentir particulièrement portés, cette année, à les feuilleter et nul doute qu'elles ne rencontrent, au loin également, plus d'un lecteur intéressé. Il va sans dire qu'elles sont de celles qui ne se résument pas.

II. — **L'organisation des armées suisses à travers l'histoire.** — « Die Militärorganisationen der schweizerischen Eidgenossenschaft », p. 29-162.— Etude approfondie, provoquée par un débat constitutionnel qui a récemment agité l'opinion publique et qui n'a encore abouti qu'à un résultat négatif.

Elle contient une série de textes originaux, peu connus à l'étranger et d'une importance capitale pour la connaissance de l'histoire de la Suisse. Ce sont : le *Convenant de Sempach* (1393), qui fut le premier code militaire des Ligues. On y rencontre, en plein moyen-âge, des dispositions, établissant une distinction en faveur des non-combattants et destinées à garantir contre la violence et le pillage, les églises, les couvents et les femmes ; le *Défensional de Wyl* (1647) ; le *Défensional de 1668* et ses annexes successives ; l'*Acte de Défense fédéral* (« Eidgenössisches Schirmwerk ») de 1702, etc. Les articles militaires des constitutions nationales, depuis l'époque de la *Constitution helvétique* unitaire, rédigée à Paris, en 1798, jusqu'à nos jours, sont ensuite successivement reproduits ou résumés et commentés.

III. — **Du système d'assistance publique de Roscher.** — « Ueber Roscher's System der Armenpflege und Armen politik », p. 163-201. — La mort du célèbre économiste allemand et la publication posthume du 5e volume de son « *System der Volkswirthschaft* » fournissent au professeur de Berne l'occasion d'exposer ses idées sur une seconde question, qui est une question d'actualité, en Suisse comme ailleurs, l'organisation de l'assistance publique.

Tout en reconnaissant l'utilité et le mérite réel des efforts qui sont faits de nos jours en vue d'améliorer par voie législative le sort des humbles, des déshérités de l'existence, M. Hilty, éclairé par l'expérience d'une longue carrière de jurisconsulte et d'homme politique, est loin de partager la foi du socialisme contem-

Digitized by Google

porain en la toute-puissance de l'intervention de l'Etat. Voici une conclusion à laquelle l'autorité qui s'attache, en Suisse, à la parole et aux écrits de l'auteur donne une importance particulière :

« Lorsqu'un jour toutes les mesures législatives qu'on nous demande se seront montrées beaucoup moins efficaces en réalité que ne l'auront cru et escompté les espoirs sans nombre que la « Politique sociale » a éveillés chez ceux qui souffrent, alors viendra une heure sombre, que nous souhaitons ne pas voir, où l'on aura perdu toute foi en l'effort humanitaire, toute espérance en l'Etat lui-même. On n'écartera cette échéance qu'en répandant autour de soi cette persuasion de l'importance du salut d'un seul, qui devient étrangère à notre temps, trop accoutumé à n'additionner que de gros chiffres, qu'en propageant cette vérité que le progrès de l'humanité et la guérison des maux qui l'affligent ne résultent jamais exclusivement de mesures législatives et administratives. La majeure partie des bienfaits véritables se transmet encore de la main à la main. Eveiller et augmenter le sens de la solidarité et de la mutualité, chez les individus, demeurera toujours le but principal. Commence par secourir là où tu peux le faire toi-même, sans attendre le résultat des innovations législatives et des transformations politiques. Souviens-toi en outre qu'il ne faut jamais secourir sans combattre, en même temps, et chercher à diminuer le vice, qui est la cause principale de la misère. Cette guerre doit être et, nous l'espérons, sera menée à l'avenir beaucoup plus énergiquement qu'elle ne l'est à notre époque de matérialisme scientifique, où l'on regarde trop de choses comme naturelles, qui sont la véritable source du malheur.....

Une assistance purement théorique, faite de bonnes paroles et de promesses pour la vie future, destinées à masquer le défaut de secours matériel, était déjà, semble-t-il, aux premiers temps du christianisme, le système de certains riches pieusement égoïstes. Elle était déjà justement réprouvée. Une assistance purement matérielle, sans la base que fournit une conception de la vie toute différente de celle qui prévaut aujourd'hui, chez le riche et chez le pauvre, ne sera jamais autre chose, quelle que soit l'extension qui puisse lui être donnée, fût-elle au prix du renversement complet de notre organisation politique et sociale, qu'une goutte d'eau sur une pierre brûlante. »

IV. — **Les zônes franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex autour de Genève.** — « Die Genfer Zonen », p. 202-315. — Genève, capitale industrielle et commerciale d'un territoire étendu, s'est trouvée, au XVIe siècle, séparée de ce territoire par les circonstances de sa vie religieuse et politique. Cet état de choses s'est maintenu dès lors et, après une courte période pendant laquelle la cité de Calvin était devenue le chef-lieu d'un département français, a été consolidé par l'accession du canton de Genève à la Confédération suisse. Il a nécessité l'établissement d'un système de zônes douanières qui intéresse aujourd'hui, non-seulement les populations dont il facilite les relations commerciales, mais l'Europe entière, dans le droit public de laquelle l'ont fait entrer les traités de 1815.

Le pays qui a la ville de Genève pour débouché principal de ses produits comprend, au nord et à l'ouest, le pays de Gex (département de l'Ain), à l'est et au sud, les anciennes provinces savoyardes du Chablais et du Faucigny (département de la Haute-Savoie). Dans une introduction historique, M. Hilty nous montre d'abord ces territoires réunis au pays de Vaud, pendant les guerres de Bourgogne, puis conquis, en 1536, par les Bernois et rendus au duc de Savoie, vingt-huit ans plus tard, par le traité de Lausanne. En 1601, Henri IV se fit céder le pays de Gex par Charles-Emmanuel et accorda, sur ce territoire, aux Génevois qui, de leur côté, le réclamaient à juste titre, comme leur conquête, « exemption complète des tailles, péages et droits de douane. » C'est le premier texte relatif aux zônes fran-

Digitized by Google

ches. En 1603, le traité de St-Julien conclu entre Genève et le duc, concéda aux Genevois, exportant leurs produits dans ses Etats, l'exemption de tous droits de douane et de péages. Réciproquement, le même avantage était reconnu aux Savoyards sur les terres de Genève. De plus, le duc s'engageait « à ne faire assemblée « de gens de guerre, ni fortifications, ni tenir garnison à quatre lieues près la « dicte ville de Genève. »

Le traité de St-Julien, confirmé en 1754, et un traité avec la France, concernant le pays de Gex et signé en 1749, sont restés en vigueur jusqu'en 1792 et 1798, dates de l'annexion de la Savoie, puis de Genève, à la République française.

En 1814 et 1815, l'état de choses antérieur à la Révolution fut rétabli et placé sous la garantie de l'Europe. Le système actuel des zônes qui environnent le territoire genevois, remonte, juridiquement parlant, à cette époque.

Le traité de Paris, du 20 novembre 1815, qui neutralisait la Savoie du Nord, fixa à l'ouest du Jura la ligne des douanes françaises, de manière à laisser en dehors de cette ligne des douanes tout le pays de Gex, et le traité de Turin, du 16 mars 1816, reporta le cordon douanier à une certaine distance de la frontière genevoise. De plus, clause importante, les stipulations des anciens traités, notamment de celui de 1754, qui rappelle et complète le traité de St-Julien, furent confirmées.

En 1860, le roi de Sardaigne transférait à la France tous ses droits sur les parties neutralisées de la Savoie, « aux conditions auxquelles il les possédait lui-même. » Un décret impérial, rendu le 12 juin, établit une zône considérablement plus étendue que la zone antérieure et accorda aux produits des localités situées à l'intérieur tous les avantages dont jouissait le pays de Gex. Depuis cette date, il faut distinguer, autour de Genève, trois concessions de lignes douanières d'origine et de valeurs différentes : d'une part, la zône gessienne et la zône sarde, qui remontent toutes deux à l'époque des grands traités internationaux ; d'autre part la zône française de 1860, qui comprend, mais géographiquement seulement, la zône sarde, et qui est le résultat d'une concession unilatérale du Gouvernement impérial.

En 1864, à la suite du traité conclu entre la Suisse et la France, ces diverses concessions ont été contractuellement reconnues et, un premier Règlement a été élaboré en faveur du pays de Gex. Traité et Règlement ont été renouvelés, pour dix ans, en 1882. En 1881, d'autre part, une convention douanière relative à la zône franche de la Haute-Savoie et indépendante du traité de commerce avait été signée. Sa durée ayant été fixée à trente années, elle est encore en vigueur aujourd'hui. Quant à la zône gessienne, dont le régime commercial était dépendant de l'échéance de 1892, elle a subi, dans une certaine mesure, le contre-coup de la guerre de tarifs qui a sévi, depuis cette date, entre la Suisse et la France, jusqu'à la paix de 1895. Cette paix, basée sur la substitution du système des concessions simultanées à celui des concessions contractuelles, dont la France, pour des raisons de politique générale, ne voulait plus, a été consolidée, en ce qui concerne Gex, par l'application faite par le gouvernement fédéral, *proprio motu*, des dispositions contenues dans le Règlement annexé au projet de traité de 1892 (arrêté fédéral du 16 août 1895). Le dit Règlement, négocié avec le ministère Ribot, était tombé, comme le traité, sous le vote négatif de la Chambre des députés.

Tel est, en résumé, l'état de la question, assez complexe, comme on voit, mais dont l'importance méritait d'être relevée ici. On devra se souvenir que la zône, autrefois sarde, de la Haute-Savoie et celle du pays de Gex ont été établies à la suite de concessions des anciens souverains de ces territoires, librement confirmées par les possesseurs successifs. Aux yeux du savant professeur de Berne, elles ont, tout comme la reconnaissance de la neutralité de la Suisse et de la neu-

Digitized by Google

tralisation de la Savoie du Nord, l'avantage de la confédération pour objet et ont toutes deux le bénéfice de la garantie de l'Europe (1).

V. — **Chronique générale** « Jahresbericht », p. 317-477. — Revue des événements de 1894 et 1895 et exposé des principales questions qui ont préoccupé l'opinion publique pendant cette période.

VI. — **Documents** « Documentarische Beilagen », 681-734. — Discours du Président de la Confédération au Tir fédéral de Winterthour (1er août 1895).

Un rapport du ministre d'Autriche en Suisse à M. de Metternich (1827).

Lettre de Kossuth au Conseil Fédéral (1853).

Lettre apostolique de Léon XIII aux Anglais (14 avril 1895).

Lettre apostolique de Léon XIII aux princes et aux peuples de l'univers (20 juin 1894).

Statistisches Jahrbuch der Schweiz. — Cinquième année (1895), gr. in-8, XVIII et 408 pages, Berne, 1896.

L'*Annuaire statistique* du Département fédéral de l'intérieur présente, dans le chapitre qu'il consacre aux *Transports*, un tableau intéressant du développement des communications postales et télégraphiques depuis 1870. La Suisse possède actuellement 3.341 bureaux de poste, avec 8.136 employés, et 1.579 bureaux télégraphiques, occupant 2.258 employés.

Le chapitre XVII (*Statistique politique de la Suisse*) donne les résultats de toutes les votations fédérales, qui ont eu lieu de 1893 à 1895, accompagnés d'un graphique indiquant la fréquentation des scrutins. Nous devons citer également les chapitres XI (*Commerce, assurances*), XIII (*Instruction, éducation*), XIV (*Finances*) et XV (*Prisons*).

Zeitschrift für Schweizerische Statistik. — 32e année. Berne (*Schmid Frank* et Ce) 1896.

La deuxième livraison trimestrielle du *Journal de Statistique suisse*, publié par la Commission centrale de la Société suisse de statistique contient une étude documentée sur *Les habitations ouvrières en Suisse*, d'après les données recueillies par l'inspectorat fédéral des fabriques. Elle est due à la collaboration de MM. Schuler, inspecteur fédéral, H. Wegmann, inspecteur-adjoint et W. Wilhelm, ingénieur. Dans la même livraison, on trouvera une note sur *Le mouvement de la population en Suisse pendant le premier trimestre de 1896*, communiquée par le Bureau fédéral de statistique que dirige M. le docteur Guillaume. On sait que le dernier recensement fédéral date de 1888. Le chiffre total de la population peut être évalué actuellement à un peu plus de trois millions d'habitants. Pendant les trois mois ci-dessus, le chiffre des naissances a été 33.797, celui des décès 25 685, ce qui donne, pour les naissances, un excédent de 8.112.

Anzeiger für schweizerische Geschichte. — 27e année. Zurich, 1896.

On doit signaler dans l'*Indicateur d'Histoire suisse*, le compte-rendu de la 50e assemblée générale de l'« Allgemeine Geschichtforschende Gesellschaft der Schweiz », à Bâle (18 septembre 1895) et le discours du président, M. le professeur Dr G. Meier de Knonau, retraçant l'activité de cette importante société depuis 1843, année de sa fondation.

(1) Il est entendu que dans ces questions si controversées des zônes franches et de la neutralité de la Haute-Savoie nous reproduisons purement et simplement l'opinion de M. Borgeaud. (*La Rédaction*).

Digitized by Google

L' « Anzeiger » s'est donné pour tâche de publier, en supplément, l'inventaire des archives d'Etat des divers cantons. Le présent volume renferme l'*Inventaire des archives d'Etat du canton de Zurich*, par le Dr P Schweizer.

Zeitschrift für schweizerisches Recht. 55e vol. Bâle (Reich), 1896.

La *Revue du Droit suisse* de M. le professeur Andreas Heusler (Bâle) ne contient, cette année, que deux articles que nous ayons à mentionner spécialement ici. Ce sont, dans la 1re livraison, l'étude de M. Schnell sur les sources du droit fribourgeois (« *Das Stadtbuch von Freiburg im Uechtland* ») et dans la IIIe livraison, la revue générale des publications de 1895 sur le droit suisse (« *Schweizerische Rechtslitteratur des Jahres 1895* »).

Zeitschrift für schweizerisches Strafrecht. Neuvième année, Berne (Stämpfli) 1896.

La *Revue pénale suisse* est publiée par M. le professeur Carl Stoos, de l'Université de Berne, récemment appelé à la chaire de droit pénal de l'Université de Vienne. M. Stooss est l'auteur de l'avant-projet du Code pénal suisse qui, après avoir été soumis aux délibérations d'une commission spéciale, sera prochainement présenté aux Chambres fédérales. Tout en regrettant la perte sensible que vient de faire, au profit de sa grande voisine, la science juridique suisse, nous ne pouvons que la féliciter de l'honneur qui vient de lui être fait en la personne d'un de ses représentants les plus distingués.

Les livraisons I et II de la *Revue pénale* contiennent notamment une étude suggestive de M. David sur *Le traitement pénal des délits de presse* et un travail de M. E. Picot, juge à la Cour de Justice de Genève, sur *La peine conditionnelle*.

L'auteur de cette dernière monographie étudie les résultats de l'application du système de la pénalité conditionnelle à Genève, où ce système a été introduit en 1892. Sur un total de 572 cas de prévention, le nombre des sursis accordés pendant les années 1893, 1894 et 1895, a été de 49 soit 8 1/2 o/o.

Si l'on prend comme base du calcul, au lieu du nombre des prévenus, celui des condamnés, la proportion de ceux qui ont bénéficié du sursis monte à 11 1/2 o/o. Les résultats de la loi sont absolument satisfaisants. Sur le total des délinquants bénéficiaires, quatre seulement ont perdu, à Genève, le bénéfice du sursis.

Bibliothèque universelle et revue suisse. 101e année. Lausanne (Bureaux de la Revue, place de la Louve), 1896.

Dans la livraison du mois de février, M. Ed. Tallichet a publié un article intitulé: *Une ligue nationale*, qui doit être signalé à quiconque désire se renseigner sur les plus récentes expériences de la démocratie helvétique. Une association ouvrière dont les tendances sont devenues, depuis un certain nombre d'années, nettement socialistes, la Société du Grütli, a réussi, grâce à une organisation centralisée et puissante, à exercer une influence considérable sur la politique intérieure du pays. Se servant avec habileté et énergie du levier que placent entre ses mains la situation actuelle des partis et l'extension récente des prérogatives populaires, elle a exercé, dans plus d'une circonstance, une pression singulière sur les organes du gouvernement. Le parti radical, qui est au pouvoir, est entraîné à une politique où l'étatisme joue le premier rôle et par laquelle, on ne saurait le nier, les sentiments libéraux et individualistes d'une grande partie de la nation sont froissés. M. Tallichet propose à l'opposition de combattre l'influence de la Société du Grütli avec ses propres armes et

Digitized by Google

de fonder, pour lutter contre elle, une association politique nationale, plus ou moins indépendante des partis existants.

La Bibliothèque universelle, dont M. Tallichet est le directeur, a célébré, le 7 septembre 1896, le centième anniversaire de sa fondation. Créée à Genève, par Pictet de Rochemont, un futur diplomate, par son frère, Marc-Auguste Pictet, un physicien, et par Frédéric-Guillaume Maurice, un mathématicien, elle était destinée, sous le nom de *Bibliothèque britannique*, à faire connaître, sur le continent, la science et la littérature anglaises. N'ayant jamais cessé de paraître depuis 1796, elle est la doyenne des *Revues* de langue française. C'est en composant la *Bibliothèque britannique* de Genève, qu'un jeune ouvrier imprimeur, qui devait tirer plus tard quelque parti de ses expériences, fit son apprentissage de publiciste. Cet ouvrier s'appelait Buloz.

En 1815, la revue prit le nom de *Bibliothèque universelle*, qu'elle porte encore aujourd'hui si allègrement. Les sept cents abonnés qu'elle comptait alors appartenaient, comme on l'a remarqué, à l'élite sociale et intellectuelle de l'Europe. Elle rendit au pays, où elle était née, le grand service de servir, en mainte occasion, d'introductrice au diplomate qui eut à défendre les intérêts de sa patrie, aux congrès de Vienne et de Paris, et qui se trouvait être Pictet de Rochemont.

La semaine littéraire, Genève, 1896.

Quoique s'occupant plutôt, comme son titre l'indique, de littérature et de beaux-arts, la *Semaine littéraire*, qui, sous l'intelligente direction de son fondateur, M. Debarge, s'est rapidement conquis un nom et un rang honorable parmi les périodiques de la Suisse romande, fait une certaine place aux publicistes.

En 1895, Jules Simon y donnait encore, au sujet des relations de la France et de la Suisse, quelques pages pleines de bon sens et d'autorité. Cette année, on doit noter au passage les études politiques de M. Albert Bonnard, de la *Gazette de Lausanne*, sur *Le Sénat français* et sur *L'Impôt sur le revenu*. Il faut signaler également ses articles vigoureux et généreux sur la *question arménienne*. M. Bonnard est le publiciste qui, par la parole et par la plume, a le plus contribué à créer le grand mouvement de sympathie dont le peuple suisse s'honore d'avoir eu, sur le continent, l'initiative.

Revue historique vaudoise, Lausanne (Vincent), 1896.

Les relations diplomatiques entre la France et la Suisse pendant la première coalition, par M. le professeur Paul Maillefer, directeur (Livraison 1-5).

La Suisse, comme on sait, fut le seul pays qui, de 1792 à 1795, entretint, sans interruption, des rapports diplomatiques avec la France et leur histoire en tire une importance toute particulière. Outre les sources récemment rendues accessibles, telles que les *Papiers de Barthélemy* et les *Recès des diètes helvétiques*, l'auteur a pu utiliser certains documents encore inédits, notamment les procès-verbaux des délibérations du Conseil de Berne.

Fribourg en 1798, par M. F. Reichlen (Livraison 4).

Récit de ce qui se passa à Fribourg, du 1er mars 1798, date de la prise de cette ville par les Français, au 30 mars de la même année, époque à laquelle fut proclamée la République Helvétique, une et indivisible. Cette narration est basée sur le protocole des séances du gouvernement provisoire.

Une lettre inédite de Frédéric-César de la Harpe sur ses fonctions de précepteur des

Digitized by Google

grands-ducs de Russie, communiquée par M. Edouard Monod-d'Albis (Livraison 10).

Frédéric-César de La Harpe, qui fut l'un des fondateurs de la République Helvétique, avait été, à la cour de Catherine II, le précepteur du jeune prince qui devait s'appeler le czar Alexandre Ier. L'influence de ses leçons sur l'esprit de son impérial élève, dont il est resté l'ami, parfois le confident, a été considérable. C'est un chapitre d'histoire qu'on écrira quelque jour et qui expliquera peut-être plus d'une détermination du plus généreux, du plus libéral des souverains de la Sainte Alliance. En attendant, on ne lira pas sans intérêt, raconté par le maître, le récit des premières leçons de français et, plus loin, des premières leçons de science politique, données au futur autocrate de toutes les Russies et à son frère. Ce récit est daté de Tsarskoé-Sélo, le 8e août 1785.

« Comme mes Elèves ne sçavoient pas un mot de françois, il a fallu commencer par leur enseigner cette langue. J'étois neuf sur cet article et je fus, je l'avouerai, fort embarrassé en débutant. Mon embarras étoit encore augmenté par ma position, j'étois le seul appelé à parler françois et je savois trop peu le russe pour soutenir une conversation ; coment donc m'attirer l'attention de deux enfants, l'un de cinq ans et l'autre de six ans, qui ne me comprenoient pas et les amener à m'écouter ?

L'expédient dont je me servis fut de leur dessiner quelques objets de leur connoissance, je leur donnai des cartes ainsi dessinées et j'écrivis au bas le nom de l'objet, après le leur avoir répété et même fait lire. Dès qu'il se rappelaient les noms de quelques objets, j'en dessinais d'autres, et cela établit entre nous une petite correspondance. Pendant ce temps, je leur fis aussi connoître les lettres, et je commençai à les faire épeler et même à leur faire écrire les lettres de leur connoissance. Celà fait, je leur dictai toutes les différentes syllabes, lettre par lettre, et lorsqu'il furent familiarisés avec quelques-unes, j'hasardai de les dicter sans nommer les lettres : en un mot, je m'appliquai à leur faire rendre le son aussi exactement qu'il étoit possible à l'aide des lettres de leur connoissance et je me donnai tant de peine que je parvins à les mettre sur la voye. De cette manière, chaque jour ils se familiarisèrent davantage avec moi et apprirent de nouveaux mots. Alors, je fis en sorte qu'on prit un jeune François qui, ne sçachant aucun mot de russe et jouant avec eux, fût dans la nécessité de s'expliquer en françois et les mît eux-mêmes dans celle de l'écouter et de chercher à le comprendre, ce qui réussit fort bien. Dès le commencement de l'hyver passé, l'aîné me comprenoit déjà assez bien pour que j'eusse très peu besoin de m'aider du russe, mais le cadet était encore plus reculé. Pendant l'hyver, j'ai redoublé de peine et de zèle tant pour eux-mêmes que pour me débarasser au plus vite de l'ennui mortel d'enseigner les premiers éléments d'une langue à des enfans, et malgré mes tribulations, j'ai réussi assez bien pour que l'un et l'autre m'aient compris couramment à la fin de l'hyver et ayent été susceptibles de recevoir d'autres connoissances. L'aîné s'explique maintenant très-vite et, malgré plusieurs fautes, avec assez de clarté pour que des étrangers puissent le comprendre sans peine ; il écrit aussi avec une grande facilité plusieurs mots de suite après les avoir entendu prononcer une seule fois, et ne fait de fautes que celles des *sons*, car j'ai évité soigneusement de lui prononcer un seul mot gramatical avant de l'avoir reconnu capable d'en bien comprendre l'explication, et tout ce qu'il sçait sur ce point se borne à ces chefs qu'il y a des mots qui désignent des objets, qu'il y a d'autres mots qui désignent ce que sont ces objets, qu'il y en a des troisièmes qui marquent qu'on fait, souffre ou est quelque chose, qu'il y en a des quatrièmes qui se mettent à la place des objets pour ne pas les répéter, et qu'il y a des caractères propres à marquer quand il s'agit d'un ou de plusieurs et relatifs à chaqu'une des espèces

Digitized by Google

particulières de mots. Le *cadet*, qui parle aussi, mais moins distinctement, n'est pas encore capable d'écrire plus d'un mot sous la dictée, et même lorsque le mot est trop long il faut séparer les syllabes pour les lui faire écrire l'une après l'autre. Dès que mes deux élèves ont pû me comprendre seulement en partie, j'ai tâché de les entretenir d'objets qui puissent les intéresser plus que l'étude de la langue. La géographie m'a paru ce qu'il y avait de plus convenable.

. . . . . .

Chemin faisant j'ai donné quelques notions générales relativement à la formation des différents Etats et raconté quelques traits frapans de leur histoire. Par exemple, à propos de la Turquie, j'ai crû devoir leur dire que l'on plaçoit dans les provinces asiatiques les premiers empires, ce qui m'a amené à parler des premiers hommes, de leur manière de vivre, mœurs, etc. J'ai insisté républicainement sur leur égalité et après avoir montré les premiers chefs couverts d'une peau de tigre ou de lion, assis sur une pierre au lieu de trône et habitant dans une cabane couverte de branches d'arbres, j'ai montré ces mêmes hommes cessant de se croire les égaux des autres, devenus rois, non par mandement divin, mais par *la grâce de Dieu* qui a fait les hommes tels que le plus fort, le plus adroit, le plus spirituel et le plus habile croit avoir un droit décidé à s'élever au-dessus de ses semblables et en profite chaque fois que la négligence et la patience de ceux-ci le laissent faire tranquillement. J'ai dicté à mon élève cette doctrine de dure digestion, et me suis appliqué à lui faire sentir et à le bien convaincre que tous les hommes naissent égaux, le pouvoir héréditaire de quelques-uns étant une affaire de pur accident. — Voici quelques-uns de ces articles détachés : *On ne connaissoit encore ni Magistrats, ni Princes, ni Sujets, ni Riches, ni Pauvres, mais tous les hommes étaient frères et égaux. Aucun d'eux ne s'était encore imaginé que lui seul pût se livrer à tous ses caprices et faire toutes ses volontés, et que les autres fussent nés pour le servir, lui obéir et travailler à sa place... Une caverne, le creux d'un arbre, une cabane couverte de branchages ou de peaux de bêtes furent les premières demeures des ayeux du malheureux païsan qui travaille pour autrui et du monarque qui a tant de monde à ses ordres... Ces chefs ne furent pas décorés d'abord de marques bien brillantes. Une grande cabane fut la première Cour, une pierre ou un bloc de bois informe le modèle du premier trône, une branche d'arbre encore noueuse celui du premier Sceptre et la peau d'une bête féroce le premier manteau royal ; vous voyez qu'il n'y avait pas là de quoi être si fier...*

Vous me demanderez sans doute si mon élève a compris toutes ces choses? Je le crois, à en juger du moins par ses questions, par ses réponses et par plusieurs conversations subséquentes. »

C'est ainsi que l'empereur Alexandre reçut, *à la suisse*, ses premières notions sur la royauté. L'histoire a montré que Jean-Jacques, qui certainement chuchotait à l'oreille du précepteur pendant la dictée « de dure digestion », a eu de plus mauvais élèves.

CHARLES BORGEAUD.

Digitized by Google

VARIÉTÉS

Résolutions prises par l'Institut de droit international dans la Session de Venise (septembre 1896).

La dix-septième session de l'Institut de droit international a eu lieu à Venise du 24 au 30 septembre 1896. Pendant cette courte session, l'Institut a réglementé définitivement plusieurs questions des plus importantes : celles de l'usage du pavillon national par les navires de commerce, — la question presque insoluble de la contrebande de guerre — celle, encore plus complexe, des conflits de nationalités — les immunités consulaires, question qui était, pour ainsi dire, à l'ordre du jour depuis l'affaire du consulat de France à Florence en 1888. — Enfin il a réglementé, autant que la matière est susceptible d'une réglementation même approximative, le bombardement des villes ouvertes.

La question qui devait donner lieu en effet, aux discussions les plus nombreuses a été celle des *conflits de lois en matières de nationalité* (1) (naturalisation et expatriation). — On retrouvait, en effet, en présence, et la doctrine orthodoxe du *jus sanguinis*, et la vieille doctrine féodale du *jus soli*, dont l'application est redevenue indispensable pour certains États à population stagnante ou décroissante. L'Institut a tenu dès l'abord à répudier tout ce qui aurait eu l'apparence d'un programme de législation uniforme soumis aux divers États et qui n'aurait eu aucune chance d'être adopté par eux. Il s'agissait seulement d'établir certaines règles que pouvaient appliquer les tribunaux en l'absence de textes. — Malgré toutes les idées de transaction, les partisans du *jus sanguinis* n'ont pas consenti à désarmer entièrement : il s'ensuit que la réglementation votée par l'Institut se heurte à diverses reprises aux législations positives, notamment à la loi française de 1889, si favorable au *jus soli*. — Toute l'importance des résolutions votées se concentre, pour ainsi dire, dans l'article 3 : c'est là qu'on a essayé une transaction entre le *jus soli* et le *jus sanguinis*, les partisans les plus convaincus de la théorie orthodoxe reconnaissant eux-mêmes que la nationalité ne pouvait être déterminée *in infinitum* par le *jus sanguinis*, sans aboutir à des solutions impraticables au premier chef et même ne se justifiant guère en théorie. On finit par se rabattre sur le système français de 1851 et de 1889, la naissance successive de plusieurs générations sur un même territoire devant conférer la nationalité locale. — L'article 3 du projet adoptait, non pas le système français de 1851, mais celui de 1889, corrigé en 1893. « L'enfant né sur le territoire d'un État d'un père étranger, qui lui-même y est né, est, *de plein droit et sans option possible* revêtu de la nationalité de cet État ». — Suivait une réserve pour les enfants d'agents diplomatiques. — Mais un retour aussi radical vers le *jus soli* ne devait pas passer dans les textes définitifs. D'aucuns proposaient un régime calqué sur la loi française de 1851 (naissance de deux générations sur le territoire, et répudiation possible à l'âge de la majorité) — d'autres proposaient le système de 1889, sans répudiation possible, mais en exigeant la naissance successive de trois générations au lieu de deux. D'autres proposaient le domicile légal au lieu de la naissance. On dut, en

(1) Nous publierons bientôt sur ce sujet une étude très approfondie de notre collaborateur M. J. Berney.

Digitized by Google

transigeant, donner satisfaction, à des idées très diverses ; aussi le texte définitif de l'article 3 (voyez *infrà*) se ressent-il beaucoup, dans sa contexture un peu torturée, des difficultés de rédaction. Il exige à la fois la naissance et le domicile ; deux naissances sur le territoire, et dans l'intervalle de ces deux naissances, le domicile de la famille (le principal établissement, dit le texte) sur le même territoire. Alors le hasard ne sera pour rien dans la nationalité conférée *jure soli*. De plus, la règle de la loi de 1851 est admise et l'option pour la nationalité du père est possible. On voit combien a été considérable la revanche du *jus sanguinis* sur le *jus soli*, en comparant le texte proposé par la commission et le texte qui a passé dans la rédaction définitive.

A côté de ce fameux article 3, les autres textes n'ont qu'une importance relativement secondaire. Aussi ne développons-nous pas les systèmes exposés à propos de la nationalité des enfants naturels (voyez *infrà*, l'art. 2), ni ceux qu'on a soutenus à propos des naturalisations collectives (art. 4), ni les questions de rupture d'allégeance (art. 5 et 6). Il suffit pour cela de se reporter aux textes définitifs.

Après le règlement des conflits de nationalité, la question la plus importante réglée par l'Institut dans sa dernière session nous semble être celle des *immunités consulaires*. Mais ici la question est suffisamment développée dans les textes définitifs qui portent en eux-mêmes leur meilleur commentaire. I. L.

RÈGLES RELATIVES A L'USAGE DU PAVILLON NATIONAL POUR LES NAVIRES DE COMMERCE, ADOPTÉES PAR L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL EN SÉANCE DU 30 SEPTEMBRE 1896.

SECTION I. — *Acquisition du droit au pavillon d'un État.*

ARTICLE PREMIER. — Le navire doit être inscrit sur le registre tenu à cet effet par les fonctionnaires compétents, conformément aux lois de l'État.

ART. 2. — Pour être inscrit sur ce registre, le navire doit être, pour plus de moitié, la propriété : 1° de nationaux, ou : 2° d'une société en nom collectif ou en commandite simple, dont plus de la moitié des associés personnellement responsables sont nationaux, ou : 3° d'une société par actions, (anonyme ou en commandite), nationale, dont les deux tiers au moins des membres de la direction sont nationaux ; la même règle s'applique aux associations et autres personnes juridiques possédant des navires.

ART. 3. — L'entreprise (qu'il s'agisse d'armateurs individuels, de sociétés ou de corporations) doit avoir son siège dans l'État dont le navire doit porter le pavillon et où il doit être enregistré.

ART. 4. — Chaque Etat déterminera les conditions à remplir pour qu'on puisse être nommé capitaine ou premier officier d'un navire de commerce ; mais la nationalité du capitaine ou celle des membres de l'équipage ne formera pas une condition pour l'acquisition ou la perte du droit au pavillon national.

SECTION II. — *Perte du droit au pavillon d'un État.*

ART. 5. — La perte d'une des conditions dans lesquelles ce droit peut être obtenu ne le fera perdre qu'après que le navire aura été rayé sur le registre.

Cette radiation se fera à la requête des propriétaires ou de la direction du navire, ou bien d'office par l'autorité chargée de tenir le registre, sauf les dispositions des articles 7 et 8 ci-après.

ART. 6. — Le propriétaire ou la direction qui aura négligé de faire à cette autorité la communication nécessaire sera passible d'une amende.

ART. 7. — Si la mutation de la propriété d'une part dans un navire avait pour effet la perte du droit au pavillon, il serait accordé aux propriétaires un délai convenable pour prendre les mesures nécessaires à l'effet, soit de faire conserver au navire sa nationalité ancienne, soit de lui en faire obtenir une autre.

Digitized by Google

ART. 8. — Si, après l'expiration de ce délai, les intéressés n'ont pas pris les mesures nécessaires pour atteindre un de ces deux buts, le navire rayé sur le registre, et celui qui est la cause de la perte de la nationalité ou ses héritiers, si la nationalité a été perdue par sa mort, sont passibles d'une amende.

SECTION III. — *Acquisition provisoire du droit au pavillon.*

ART. 9. — L'acquisition provisoire du droit au pavillon a lieu dans deux cas : 1° quand un navire construit à l'Étranger ne peut acquérir définitivement le droit au pavillon qu'après son arrivée dans un des ports de l'État du propriétaire ; — 2° quand un navire change de propriétaire pendant qu'il se trouve dans un port étranger.

ART. 10. — Dans chacun de ces deux cas, les consuls et agents consulaires établis dans le pays où se trouve le navire seront chargés de délivrer un certificat provisoire, si les conditions matérielles que la loi impose pour acquérir la nationalité du navire sont remplies ; ce certificat ne sera valable qne pendant une période à déterminer par la loi.

RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE DE LA CONTREBANDE DE GUERRE. RÈGLES ADOPTÉES PAR L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL EN SÉANCE DU 29 SEPTEMBRE 1896.

A. — *Contrebande*

§ 1. — Sont articles de contrebande de guerre : 1° les armes de toute nature ; 2° les munitions de guerre et explosifs ; 3° le matériel militaire (objets d'équipement, affûts, uniformes, etc.) ; 4° les vaisseaux équipés pour la guerre ; 5° les instruments spécialement faits pour la fabrication immédiate de munitions de guerre ; lorsque ces divers objets sont transportés par mer pour le compte ou à destination d'un belligérant. — La destination pour l'ennemi est présumée lorsque le transport va à l'un de ses ports, ou bien à un port neutre qui d'après des preuves évidentes et de fait incontestable, n'est qu'une étape pour l'ennemi, comme but final de la même opération commerciale. — § 2. — Sous la dénomination de *munitions de guerre* doivent être compris les objets qui, pour servir immédiatement à la guerre, n'exigent qu'une simple réunion ou juxtaposition. — § 3. — Un objet ne saurait être qualifié de contrebande à raison de la seule intention de l'employer à aider ou à favoriser un ennemi, ni par cela seul qu'il pourrait être, dans un but militaire, utile à un ennemi, ou utilisé par lui, ou qu'il est destiné à son usage. — § 4. — Sont et demeurent abolies les prétendues contrebandes désignées sous le nom, soit de contrebande *relative*, concernant des articles (*usus ancipitis*) susceptibles d'être utilisés par un belligérant dans un but militaire, mais dont l'usage est essentiellement pacifique, soit de contrebande *accidentelle*, quand lesdits articles ne servent spécialement aux buts militaires que dans une circonstance particulière. — § 5. — Néanmoins, le belligérant a, à son choix et à charge d'une équitable indemnité, le droit de séquestre ou de préemption quant aux objets qui, en chemin vers un port de son adversaire, peuvent également servir à l'usage de la guerre et à des usages pacifiques.

B. — *Service de transport.*

§ 6. — Il est défendu d'attaquer ou d'empêcher le transport de diplomates ou de courriers diplomatiques : 1° neutres ; 2° accrédités auprès de gouvernements neutres ; 3° navigant sous pavillon neutre entre des ports neutres ou entre un port neutre et le port d'un belligérant. Au contraire, le transport des diplomates d'un ennemi accrédités auprès de son allié est, sauf le trafic régulier et ordinaire, interdit : 1° sur les territoires et eaux des belligérants ; 2° entre leurs possessions ;

Digitized by Google

3° entre les belligérants alliés. — § 7. — Sont interdits les transports de troupes, militaires ou agents de guerre d'un ennemi : 1° dans les eaux des belligérants ; 2° entre leurs autorités, ports, possessions, armées ou flottes ; 3° lorsque le transport se fait pour le compte ou par l'ordre ou le mandat d'un ennemi, ou bien pour lui amener, soit des agents avec une commission pour les opérations de la guerre, soit des militaires étant déjà à son service ou des troupes auxiliaires ou enrôlées contrairement à la neutralité, — entre ports neutres, entre ceux d'un neutre et ceux d'un belligérant, d'un point neutre à l'armée ou la flotte d'un belligérant. — L'interdiction ne s'étend pas au transport de particuliers qui ne sont pas encore au service militaire d'un belligérant, lors même qu'ils auraient l'intention d'y entrer, ou qui font le trajet comme simple voyageurs sans connexité manifeste avec le service militaire. — § 8. — Entre deux autorités d'un ennemi, qui se trouvent sur quelque territoire ou navire lui appartenant ou occupé par lui, est interdit, sauf le trafic régulier et ordinaire, le transport de ses dépêches (communications officielles entre autorités officielles). — L'interdiction ne s'étend pas aux transports, soit entre ports neutres, soit en provenance ou à destination de quelque territoire ou autorité neutre.

C. — *Dispositions générales.*

§ 9. — En cas de saisies ou répressions non justifiées pour cause de contrebande ou de transport, l'État du capteur sera tenu aux dommages-intérêts et à la restitution des objets. — § 10. — Un transport parti avant la déclaration de la guerre et sans connaissance obligée de son imminence n'est pas punissable.

RÉSOLUTIONS ADOPTÉES PAR L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL EN SÉANCE DU 29 SEPTEMBRE 1896, RELATIVEMENT AUX CONFLITS DE LOIS EN MATIÈRE DE NATIONALITÉ (NATURALISATION ET EXPATRIATION).

L'Institut de droit international recommande aux divers gouvernements, soit dans la confection des lois internes, soit dans la conclusion des conventions diplomatiques, les principes suivants :

ARTICLE PREMIER. — L'enfant légitime suit la nationalité dont son père était revêtu au jour de la naissance ou au jour où le père est mort.

ART. 2. — L'enfant illégitime qui, pendant sa minorité, est reconnu par son père seul, ou simultanément par son père et par sa mère, ou dont la filiation est constatée par le même jugement à l'égard de tous deux, suit la nationalité de son père, du jour de la naissance ; s'il n'a été reconnu que par sa mère, il prend la nationalité de cette dernière, et il la conserve alors même que son père viendrait à le reconnaître par la suite.

ART. 3. — L'enfant né sur le territoire d'un État, d'un père étranger qui lui-même y est né, est revêtu de la nationalité de cet État, pourvu que dans l'intervalle des deux naissances, la famille à laquelle il appartient y ait eu son principal établissement et à moins que, dans l'année de sa majorité, telle qu'elle est fixée par la loi nationale de son père et par la loi du territoire où il est né, il n'ait opté pour la nationalité de son père. Pour les cas de naissances illégitimes, non suivies de reconnaissance de la part des pères respectifs, la règle précédente s'applique par analogie. — Elle ne s'applique pas aux enfants d'agents diplomatiques ou de consuls envoyés, régulièrement accrédités dans le pays où ils sont nés ; ces enfants sont réputés nés dans la patrie de leur père.

ART. 4. — A moins que le contraire n'ait été expressément réservé au moment de la naturalisation, le changement de nationalité du père de famille entraîne celui de sa femme, non séparée de corps, et de ses enfants mineurs, sauf le droit de la femme de recouvrer sa nationalité primitive par une simple déclaration, et

Digitized by Google

sauf aussi l'exercice du droit d'option des enfants pour la nationalité antérieure, soit dans l'année qui suivra leur majorité, soit à partir de leur émancipation, avec le consentement de leur assistant légal.

ART. 5. — Nul ne peut être admis à obtenir une naturalisation en pays étranger qu'à la charge de prouver que son pays d'origine le tient quitte de son allégeance, ou tout au moins qu'il a fait connaître sa volonté au gouvernement de son pays d'origine et qu'il a satisfait à la loi militaire pendant la période du service actif conformément aux lois de ce pays.

ART. 6. — Nul ne peut perdre sa nationalité ou y renoncer que s'il justifie qu'il est dans les conditions requises pour obtenir son admission dans un autre État. La dénationalisation ne peut jamais être imposée à titre de peine.

RÈGLEMENT SUR LES IMMUNITÉS CONSULAIRES, ADOPTÉ PAR L'INSTITUT EN SÉANCE DU 26 SEPTEMBRE 1896.

TITRE PRÉLIMINAIRE.

ARTICLE PREMIER. — Le titre de consul n'appartient qu'aux agents du service extérieur, qui, ressortissants de l'État qu'ils représentent, n'exercent pas d'autres fonctions que celles de consuls (*consules missi*). — Porteront désormais le titre d'agents consulaires : *a*) les consuls nationaux, c'est-à-dire ressortissants de l'État mandant, qui exercent quelque autre fonction ou profession ; — *b*) les consuls qui relèvent par leur nationalité, soit de l'État dans lequel ils sont commissionnés, soit d'un autre État que de l'État mandant, sans qu'il soit fait de distinction entre ceux qui exercent et ceux qui n'exercent pas d'autres fonctions ou professions.

ART. 2. — Les consuls et les agents consulaires sont soumis aux lois et juridictions territoriales, sauf les exceptions spécifiées aux titres I et II ci-après.

ART. 3. — Pour que les consuls ou agents consulaires soient admis et reconnus comme tels, ils devront présenter leurs provisions, sur la production desquelles l'*exequatur* leur sera délivré. — Sur la présentation de l'*exequatur*, l'autorité supérieure de la circonscription dans laquelle lesdits agents sont appelés à résider, donnera les ordres nécessaires aux autres autorités locales, pour qu'ils soient protégés dans l'exercice de leurs fonctions et pour que les immunités, exemptions et privilèges conférés par le présent règlement leur soient garantis. — Dans le cas où le gouvernement territorial jugerait de retirer l'*exequatur* à un consul, il devra en donner avis préalablement au gouvernement dont ce consul relève.

TITRE I. — *Des consuls.*

ART. 4. — Les consuls jouissent de l'immunité personnelle aux conditions et dans les limites spécifiées dans les articles 5, 6, 7 et 8 ci-après.

ART. 5. — Ils ne sont pas justiciables des tribunaux locaux pour les actes qu'ils accomplissent en leur qualité officielle et dans les limites de leur compétence. Les exceptions qui sont faites à cette règle doivent être prévues et définies par traité. — Si un particulier se croit lésé du fait d'un consul agissant dans la sphère de ses attributions, il adressera sa plainte au gouvernement territorial qui y donnera suite, s'il y a lieu, par la voie diplomatique.

ART. 6. — Sauf le cas spécifié en l'article 5 ci-dessus, les consuls sont justiciables, tant au civil qu'au criminel, des tribunaux du pays où ils exercent leurs fonctions. Néanmoins, toute action intentée à un consul est suspendue jusqu'à ce que son gouvernement, dûment prévenu par la voie diplomatique, ait pu se concerter avec le gouvernement territorial sur la solution que l'incident comporte. — Cet avis préalable n'est pas nécessaire : 1° en cas de flagrant délit ou de crime ; — 2° en matière d'actions réelles, y compris les actions possessoires, se rappor-

Digitized by Google

tant à une chose meuble ou immeuble qui se trouve dans le territoire ; — 3° lorsque le consul a provoqué lui-même ou accepté le litige devant la juridiction locale.

ART. 7. — En aucun cas, les consuls ne peuvent être arrêtés ni détenus, si ce n'est à raison d'infractions graves.

ART. 8. — Ils ne sont pas tenus de comparaître comme témoins devant les tribunaux locaux. Leur témoignage doit être recueilli à leur domicile par un magistrat délégué *ad hoc*. — Dans les cas exceptionnels où la comparution personnelle du consul devant la juridiction civile ou criminelle serait jugée indispensable, le gouvernement territorial, si le consul refusait de déférer à l'invitation qui lui serait adressée de se présenter devant le juge compétent, aurait recours à la voie diplomatique.

ART. 9. — La demeure officielle des consuls et les locaux occupés par leur chancellerie et par leurs archives sont inviolables. — Aucun officier de l'ordre administratif ou judiciaire ne pourra y pénétrer sous quelque prétexte que ce soit. — Si un individu poursuivi par la justice locale s'est réfugié au consulat, le consul devra le livrer sur la simple réquisition de l'autorité territoriale.

ART. 10. — Pour assurer spécialement l'inviolabilité des archives consulaires, un état descriptif des divers locaux composant la chancellerie du consulat sera, par l'entremise de la mission diplomatique, remis aux autorités du pays par l'agent étranger, lors de son entrée en fonctions, et toutes les fois qu'il y aura transport de la chancellerie d'un immeuble dans un autre ou changement important dans les dispositions matérielles de cette chancellerie. Ledit état sera chaque fois l'objet d'une vérification contradictoire.

ART. 11. — Les consuls doivent s'abstenir de placer dans les archives et dans les locaux de leur chancellerie des documents et objets étrangers à leur service. — Les chancelleries consulaires, tout en restant distinctes des pièces servant à l'habitation du consul, peuvent être installées dans cette habitation.

ART. 12. — Si le consul requis par l'autorité judiciaire d'avoir à se dessaisir de documents qu'il détient, se refuse à les livrer, l'autorité administrative recourra au gouvernement territorial, qui y donnera suite, s'il y a lieu, par la voie diplomatique.

ART. 13. — Les consuls sont dispensés de payer : 1° les impôts personnels directs et les taxes somptuaires ; 2° les impôts généraux sur la fortune, tant sur le capital que sur le revenu ; 3° les décimes de guerre.

ART. 14. — Les consuls peuvent placer au-dessus de la porte extérieure du consulat l'écusson des armes de leur nation, avec cette inscription : « Consulat de... ». — Ils peuvent arborer le drapeau de leur pays sur la maison consulaire aux jours de solennités publiques, à moins qu'ils ne résident dans la ville où leur gouvernement est représenté par une mission diplomatique. Ils sont également autorisés à hisser ce drapeau sur l'embarcation qu'ils emploient dans l'exercice de leurs fonctions.

ART. 15. — Il est permis aux consuls de correspondre avec leur gouvernement et avec la mission politique de leur pays par dépêches télégraphiques chiffrées ou au moyen de courriers munis d'un passe-port *ad hoc*. — Il leur est également loisible de confier leur correspondance officielle aux capitaines des navires nationaux ancrés dans le port de leur résidence. — En cas d'épidémie, la purification des lettres destinées aux consuls a lieu en présence d'un délégué consulaire.

ART. 16. — En cas de décès ou d'empêchement imprévu du consul, l'officier consulaire le plus élevé en grade après lui sera admis de plein droit à gérer le consulat, sauf à produire en temps et lieu à l'autorité locale l'acte officiel qui le confirme dans sa gestion provisoire. — A cet effet, le consul devra présenter à l'autorité locale l'officier appelé éventuellement à le remplacer à titre intérimaire.

Digitized by Google

Cet officier, pendant sa gérance, jouira des immunités et privilèges attribués aux consuls par le présent règlement.

ART. 17. — Il n'est fait aucune différence, sous le rapport des immunités, entre les consuls généraux, les consuls et les vice-consuls. — Il s'entend que les agents de cette dernière catégorie, en tant que préposés aux vice-consulats, doivent remplir les conditions de nationalité et autres prévues par le premier paragraphe de l'article premier du présent règlement. — Dans les cérémonies officielles où ils sont convoqués, les consuls généraux, consuls et vice-consuls prennent rang d'après leur grade, et dans chaque grade, d'après la date de leur entrée en fonctions.

TITRE II. — *Des agents consulaires.*

ART. 18. — Lorsque des actions en matière civile ou criminelle seront dirigées contre des agents consulaires, les tribunaux locaux seront compétents pour en connaître directement, sauf le cas où il serait établi par lesdits agents qu'ils ont agi en leur qualité officielle.

ART. 19. — Les agents consulaires sont exempts des impôts afférents spécialement à l'immeuble ou à la partie de l'immeuble affecté à leur office consulaire. Sauf cette exception, ils acquittent les autres impositions, tant nationales que municipales.

ART. 20. — Les articles 10 et 11, alinéa 1er, 12 et 14, sont applicables aux agents consulaires, avec cette différence, en ce qui concerne l'article 14, que l'écusson, placé sur la porte extérieure de leur office portera l'inscription : « Agence consulaire de.... ». L'office des agents consulaires, y compris le local de leurs archives, devra toujours être séparé de leur comptoir ou bureau d'affaires personnel.

ART. 21. — Les agents consulaires peuvent correspondre directement, à titre officiel, avec les autorités administratives et judiciaires de leurs circonscriptions respectives.

Vœu adopté par l'Institut dans la même séance.

L'Institut ayant adopté le règlement sur les immunités consulaires, émet le vœu que les gouvernements dont les fonctionnaires seraient éventuellement appelés à en bénéficier, veuillent bien apporter le plus grand soin dans le choix desdits fonctionnaires, afin qu'ils soient dignes à tous égards des immunités ci-dessus spécifiées.

RÈGLES SUR LE BOMBARDEMENT DES VILLES OUVERTES PAR LES FORCES NAVALES, ADOPTÉES PAR L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL LE 22 SEPTEMBRE 1896.

ARTICLE PREMIER. — Il n'y a pas de différence entre les règles du droit de la guerre quant au bombardement par les forces militaires de terre et celui par les forces navales.

ART. 2. — En conséquence, s'appliquent à ce dernier les principes généraux énoncés dans l'article 32 du *Manuel de l'Institut*, c'est-à dire qu'il est interdit : *a*) de détruire des propriétés publiques ou privées, si cette destruction n'est pas commandée par une impérieuse nécessité de guerre ; *b*) d'attaquer et de bombarder des localités qui ne sont pas défendues.

ART. 3. — Les règles énoncées dans les articles 33, 34 du *Manuel* sont également applicables aux bombardements navals.

ART. 4. — En vertu des principes généraux sus-rappelés, le bombardement par une force navale d'une ville ouverte, c'est-à-dire, qui n'est pas défendue par des fortifications ou d'autres moyens d'attaque ou de résistance pour la défense immédiate, ou par des forts détachés situés à sa proximité, par exemple, à la distance maxima de 4 à 10 kil,, est inadmissible, excepté dans les cas suivants : 1° Aux

Digitized by Google

fins d'obtenir par voie de réquisitions ou de contributions ce qui est nécessaire pour la flotte. Toutefois ces réquisitions ou contributions doivent rester dans les bornes prescrites aux articles 56 et 58 du *Manuel de l'Institut*; — 2° Aux fins de détruire des établissements militaires, des dépôts de munitions de guerre ou des vaisseaux de guerre se trouvant dans un port. — En outre, une ville ouverte qui se défend contre l'entrée de troupes ou de marins débarqués, peut être bombardée, aux fins de protéger le débarquement des soldats et des marins, si la ville ouverte tente de l'empêcher, et, comme mesure auxiliaire de guerre, pour faciliter l'assaut donné par les troupes et les marins débarqués, si la ville se défend. Sont interdits spécialement les bombardemeuts dont l'objet est seulement d'exiger une rançon (*Brandschatz*), et, à plus forte raison, ceux qui sont destinés seulement à amener la soumission du pays par la destruction, non autrement motivée, des habitants paisibles et de leurs propriétés.

ART. 5. — Une ville ouverte ne peut pas être exposée à un bombardement par le seul fait : 1° Qu'elle est la capitale d'un État, ou le siège du gouvernement (mais naturellement ces circonstances ne la garantissent nullement contre un bombardement); 2° Qu'elle est actuellement occupée par des troupes, ou qu'elle est ordinairement la garnison de troupes de divers armes, destinées à rejoindre l'armée en temps de guerre.

Digitized by Google

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(1er FÉVRIER AU 1er AVRIL 1897)

RELATIONS INTERNATIONALES

Décret du 9 février 1897, étendant à tous les ports de France, dans des conditions déterminées, les dispositions du décret du 19 janvier 1897, sur l'importation et le transit d'objets ou de marchandises provenant des *pays contaminés de peste* et fixant les ports de débarquement des voyageurs en provenance de ces mêmes pays (*J. O.*, 10 février, p. 894).

Décret du 9 mars 1897, modifiant les décrets du 27 janvier et du 9 février 1897 relatifs aux *provenances des pays contaminées de peste*. (*J. O.*, 10 mars, p. 1445).

Le décret modifie et complète ceux des 19 janvier, 27 janvier, 9 février. Il limite les ports par lesquels peuvent pénétrer en France ou en Algérie les navires provenant d'une localité reconnue contaminée de peste.

Avis de modifications au règlement de police de la *navigation du Danube* (*J.O.*, 18 février, p. 1067).

De nouvelles dispositions viennent d'être arrêtées par la commission européenne du Danube relativement à l'exercice du remorquage dans le fleuve. Ces dispositions ont été insérées dans le titre VI du règlement de police et de navigation du Danube, que le *Journal officiel* reproduit intégralement.

Angleterre. — ENTREVUE du *Président de la République* avec *S. M. la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, Impératrice des Indes*, le 11 mars 1894 (*J. O.*, 12 mars, p. 1503).

Grèce et Turquie. — NOTIFICATION du *blocus de l'île de Crète* (*J. O.*, 20 mars, p. 1685).

Les commandants en chef des forces navales d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie et de Russie dans les eaux Crétoises ont mis l'île de Crète en état de blocus à partir du 21 mars à 8 heures du soir. — Le blocus est général pour tous les navires sous pavillon grec. — Les navires des six puissances ou des États neutres peuvent venir dans les ports occupés par les forces des puissances et y débarquer leurs marchandises, à la condition qu'elles ne soient destinées ni aux troupes grecques, ni à l'intérieur de l'île. Les mouillages peuvent être visités par les navires de la flotte internationale.

LÉGISLATION CIVILE

Loi du 8 février 1897 portant modification de la loi du 6 août 1791 sur les *domaines congéables* dans les départements de l'ancienne Bretagne (*J. O.*, 9 février, p. 873).

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Décret du 21 février 1897, précédé d'un rapport du ministre de la marine et suivi d'un règlement ayant pour objet de prévenir les *abordages en mer* (*J. O.*, 25 février, p. 1184).

Ce règlement, destiné à remplacer celui du 1er septembre 1884, reproduit les dispositions arrêtées, à la fin de 1889, par la conférence maritime de Washington.

PROCÉDURE CIVILE — ORGANISATION JUDICIARE — AUXILIAIRES DE LA JUSTICE.

Loi du 10 février 1897 tendant au rétablissement des postes de *commis-greffiers* dans divers tribunaux (*J. O.*, 11 février, p. 913).

Modification du tableau B annexé à la loi du 30 août 1883.

Digitized by Google

Rapport adressé au Président de la République par le garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, sur la *justice civile et commerciale en France et en Algérie* pendant l'année 1894 (*J. O.*, 11 février, p. 914).

Le rapport constate l'abaissement du nombre des pourvois en cassation (1512 en 1892, 913 en 1893, 714 en 1894) ; le mouvement progressif de la réhabilitation ; la diminution graduelle du reliquat annuel des affaires non terminées devant les tribunaux civils de 1re instance ; l'abaissement considérable du nombre des actes notariés ; la progression des jugements préparatoires ou interlocutoires ou sur demandes incidentes, et des ordonnances des présidents.

Le rapport renferme des renseignements du plus haut intérêt sur le divorce qui fait des progrès dans la population ouvrière, dans la catégorie des propriétaires, des rentiers, des personnes exerçant des professions libérales, et qui augmente aussi dans les populations rurales ; sur les déchéances de la puissance paternelle qui présentent aussi une augmentation singulière.

Les litiges commerciaux, les liquidations judiciaires et les faillites augmentent.

Le préliminaire de conciliation est de plus en plus éludé ou délaissé. La juridiction des conseils de prud'hommes ne se développe pas. Le nombre des demandes d'assistance judiciaire est à peu près stationnaire. Il y a augmentation du nombre des personnes ayant acquis ou recouvré la qualité de Français (22,642 contre 15,241 en 1893).

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Loi du 8 février sur les *domaines congéables*. V. Législation civile.

Décret du 24 février 1897, précédé d'un rapport du président du Conseil, ministre de l'agriculture, transférant au ministre de l'agriculture les attributions exercées par le ministre de l'intérieur en ce qui concerne la *police de la chasse*. (*J. O.*, 25 février 1897, p. 1181).

Le Préfet veille comme par le passé, sous l'autorité du Ministre de l'agriculture, à l'exécution de la loi du 3 mai 1844.

Décret du 20 mars 1897, précédé d'un rapport du président du Conseil, ministre de l'agriculture, concernant les transactions consenties au sujet des *délits et contraventions en matière de pêche* (*J. O.*, 21 mars, p. 1705).

Assimilation à ce point de vue des délits forestiers et des délits de pêche : jusqu'à 1.000 fr. le conservateur des forêts, entre 1.000 et 2.000 fr. le directeur des forêts, au-dessus de 2.000 fr. le ministre de l'agriculture rendent les transactions définitives par leur approbation.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 30 janvier 1896, autorisant le ministre des colonies à désigner des avocats à la cour d'appel de Paris comme auditeurs au Comité consultatif du *contentieux des colonies* (*J O.*, 13 février, p. 947).

Décret du 7 février 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant règlement d'administration publique et déterminant les conditions auxquelles les articles 7, 8, 9, 10, 12, 17, 18, 19, 20 et 21 du Code civil relatifs à la *nationalité* sont applicables aux colonies autres que la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, et les formes à suivre pour l'acquisition et la répudiation de la qualité de Français dans les mêmes colonies (*J. O.*, 10 février, p. 895).

Art. 7. — Sans changement.

Art. 8. — La naissance aux colonies est assimilée à la naissance en France. — Suppression des §§ 3 et 4 qui organisent l'acquisition de la qualité de Français par le bienfait de la loi. — Suppression de la condition d'admission à domicile pour la naturalisation. — Réduction à 3 ans de la résidence nécessaire pour la naturalisation. — Substitution de la résidence au domicile dans la naturalisation privilégiée conférée au bout d'un an.

Art. 9. — Suppression du mode d'acquisition de la qualité de Français organisé par l'art. 9 (Loi du 22 juillet 1893) et remplacement par la disposition suivante : « Tout individu né aux colonies d'un étranger qui y réside, peut sur sa demande, formée dans l'année de sa majorité être, sans autres conditions naturalisé par décret. »

Art. 10. — Ainsi modifié : — Tout individu né en France, aux colonies ou à l'étranger de parents dont l'un a perdu la qualité de Français, et qui réside aux colonies peut, à tout âge être naturalisé par décret.

Art. 12. — Suppression du passage de l'article 12 relatif à l'acquisition de la qualité de Français par le mode organisé par l'article 9. — L'article 12 spécifie qu'il s'agit de la majorité réglée par la loi française. — Renvoi pour la répudiation de la qualité de Français à l'article 12 du décret.

Art. 17. — Renvoi par le 2° aux articles 12 et 18 seulement du C. Civ.

Art. 18. — Assimilation de la résidence dans les colonies à la résidence en France. — Renvoi pour les formes de la répudiation de la qualité de Français à l'article 12 du décret.

Art. 19. — Assimilation de la résidence dans les colonies à la résidence en France.

Digitized by Google

Art. 20. — Ne vise que les articles 18 et 19, l'acquisition de la qualité de Français par les modes prévus aux articles 9 et 10 du Code Civile n'existant pas aux colonies.

Aux termes de l'article 2 du décret, l'étranger naturalisé n'est éligible aux Assemblées législatives que dix ans après le décret de naturalisation à moins qu'une loi spéciale n'abroge ce délai.

Algérie. — Décret du 3 mars 1897, relatif à la fabrication des *spiritueux* en Algérie (*J. O.*, 25 mars, p. 1757).

Le décret du 3 mars 1897, réglemente le droit de fabrication établi par l'art. 19 de la loi du 28 décembre 1895 sur les spiritueux composés en Algérie.

Les procès-verbaux pour contravention aux dispositions de l'art. 19 de la loi du 18 décembre 1895, et au présent règlement, dressés par les agents des contributions diverses, font foi jusqu'à inscription de faux lorsqu'il ont été rédigés par deux employés et jusqu'à preuve contraire s'ils ne l'ont été que par un seul.

Loi du 16 février 1897 relative à la *propriété foncière* en Algérie (*J. O.*, 18 février, p. 1061).

Cette loi organise des procédures nouvelles pour l'obtention des titres de propriété qui assurent à l'égard de tous la propriété entre les mains des bénéficiaires de ces titres et l'abolition définitive de tous les droits réels non légalement maintenus à la suite de ces procédures.

Décret du 29 mars 1897 portant réduction de la *taxe des télégrammes* échangés entre la France et l'Algérie (*J. O.*, 30 mars, p. 1916).

La taxe est fixée à cinq centimes par mot et à trois centimes trois quarts pour les télégrammes destinés à être insérés dans les journaux.

Annam et Tonkin. — Décret du 28 février 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, sur le *régime des mines* en Annam et au Tonkin (*J. O.*, 27 février, p. 1246).

Le décret du 28 février 1897 vient modifier celui du 13 octobre 1888 sur les mines du Tonkin. Deux des principes essentiels de la législation antérieure sont maintenus. Droit de recherche du premier occupant dans les régions encore imparfaitement explorées et principe de l'adjudication publique là où l'existence des gisements est depuis longtemps reconnue ; répartition des mines en trois catégories susceptibles d'être superposées. Voici surquoi portent les principales modifications : compétence du procureur général sur le classement d'une substance minérale dans l'une des trois catégories, augmentation considérable du périmètre des recherches, diminution des redevances et taxes avec droit pour le gouverneur général d'accorder des réductions sous certaines conditions, établissement d'une taxe *ad valorem* par tonne de substances extraites non consommées dans la colonie, etc.

L'autorité judiciaire connaît de toutes contestations entre particuliers nées de l'exécution du présent décret.

Cote d'Ivoire. — Décret du 26 janvier 1897 portant règlement sur le fonctionnement du *service des douanes* à la Côte d'Ivoire (*J. O.*, 14 février, p. 972).

Décret en 114 articles renfermant les prescriptions les plus détaillées sur les règles auxquelles sont soumises les importations, sur les modes de constater et de poursuivre les infractions en matière de douane, etc.

Guyane. — Décret du 10 janvier 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant création d'un *Conseil de défense* à la Guyane française (*J. O.*, 19 février, p. 1082).

Création analogue à celle qui a déjà eu lieu pour plusieurs de nos possessions d'outre-mer. Article 4. « Il appartient au gouverneur, sans toutefois intervenir dans la direction technique des opérations, de donner l'ordre au commandant des troupes de continuer, suspendre ou cesser les opérations suivant les nécessités de la politique générale du pays ».

Décret du 11 mars 1897 fixant le mode d'assiette et les règles de perception d'une *taxe de consommation* à la Guyane (*J. O.*, 28 mars, p. 1818).

Décret du 11 mars 1897 fixant le mode d'assiette, de perception et de répartition des droits d'*octroi de mer* à la Guyane (*J. O.*, 28 mars, p. 1819).

Voir les tableaux et annexes des deux décrets.

Inde. — Décret du 10 mars 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant modification du *tarif des douanes* dans les établissements français de l'Inde (*J. O.*, 24 mars, p. 1747).

Le décret augmente les droits de douane actuellement en vigueur sur différents articles en remplacement des droits d'octroi de mer dont ils ont été exemptés.

Madagascar. — Décret du 12 février 1897, précédé d'un rapport du ministre

Digitized by Google

des colonies, complétant le texte de l'article 27 du décret du 9 juin 1896 réorganisant le *service de la justice* à Madagascar (*J. O.*, 17 février, p. 1047).

Détermine que ce n'est qu'en matière criminelle que le recours en Cassation est limité aux cas où il s'agit de l'intérêt de la loi.

DÉCRET du 17 février 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant les attributions de la *direction des finances et du contrôle* près la résidence générale du Madagascar (*J. O.*, 19 février, p. 1083).

Modification nécessitée par la création (décret du 8 janvier 1897) d'un trésorier payeur. La direction conserve, outre le contrôle des dépenses civiles et militaires, le service des régies financières, et aura également la surveillance du trésorier-payeur, pour ce qui touche au budget local.

DÉCRET du 6 mars 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, complétant le décret du 3 août 1896 relatif à la création d'un *Conseil d'administration* près la résidence générale de Madagascar (*J. O.*, 7 mars, p. 1386).

Le décret du 3 août 1896 est modifié en ce sens que l'officier supérieur du commissariat des colonies devient membre du Conseil d'administration, et que ce Conseil peut se constituer en conseil du contentieux administratif.

DÉCRET du 7 mars 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, relatif aux *droits de consommation* à percevoir à Madagascar et dans ses dépendances (*J. O.*, 9 mars, p. 1432).

Le décret fixe la quotité des droits, les objets qui y sont soumis, le mode d'assiette et les règles de perception. Peu importe que les objets aient été importés, récoltés ou fabriqués dans la colonie.

Nouvelle Calédonie. — DÉCRET du 12 mars 1897, relatif à l'administration des tribus et à la répression, par voie disciplinaire, des *infractions spéciales aux indigènes* en Nouvelle Calédonie (*J. O.*, 18 mars, p. 1642).

Les articles 2, 3, 4 et 5 du décret du 18 juillet 1887 sur l'indigénat en Nouvelle-Calédonie sont prorogés de dix ans.

Océanie. — DÉCRET du 10 janvier 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, règlementant les *entrepôts* dans les établissements français d'Océanie (*J. O.*, 7 février, p. 834).

Le décret ne fait qu'approuver la délibération et les décisions du Conseil général des établissements français d'Océanie. Le nouveau texte remplace l'arrêté local du 3 janvier 1887.

DÉCRET du 11 mars 1897 fixant le mode d'assiette, de perception et de répartition des droits d'*octroi de mer* dans les établissements français d'Océanie (*J. O.*, 28 mars, p. 1821).

DÉCRET du 11 mars 1897, fixant le tarif des droits d'*octroi de mer* à percevoir dans les établissements français d'Océanie (*J. O.*, 28 mars, p. 1821).

Voir les tableaux et annexes de ces deux décrets.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Rapport adressé au ministre du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes, par M. Moron, directeur de l'Office du travail, sur le *mouvement de la population* en France pendant l'année 1895 (*J. O.*, 15 mars, p. 1563).

Il ressort de la comparaison des chiffres de 1895 et 1896 que le nombre des mariages a diminué (de 3,744), que celui des divorces a augmenté (de 324), que le nombre des naissances a fléchi (de 21,215), tandis que la mortalité augmentait (de 36,366 décès). Pendant la période qui a séparé les deux derniers dénombrements il y a eu stagnation pour ainsi dire absolue du nombre des habitants de notre pays.

Le nombre des divorces croît d'une façon régulière à raison d'environ 300 à 400 divorces par an.

Arrêté du 24 mars 1897 relatif aux cours généraux et aux cours spéciaux des sections ainsi qu'aux examens de l'*Ecole coloniale* (*J. O.*, 30 mars, p. 1917).

Il y a quatre sections : Commissariat, carrières indo-chinoises, carrières africaines, administration pénitentiaire. — Ne peuvent être admis dans les carrières coloniales que les élèves ayant obtenu la moyenne de 13 générale, une moyenne de 10 pour chacun des cours non communs aux diverses sections, et une moyenne de 13 pour l'ensemble de ces cours non communs, la note de l'examen variant de 0 à 20.

Digitized by Google

Décret du 30 mars 1897, précédé d'un rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, portant règlement du *concours pour la nomination des auditeurs de 2e classe au Conseil d'Etat* (*J. O.*, 31 mars 1897, p. 1031).

Les principales innovations apportées au régime antérieur sont les suivantes : Fixation à vingt-quatre ans de la limite d'âge pour les candidats qui n'auront eu à accomplir aucun service militaire, à vingt-cinq ans pour les autres ; épreuve orale ajoutée à l'épreuve écrite qui jusqu'ici constituait l'épreuve unique de l'admissibilité ; fixation à une durée de six heures de la composition écrite des épreuves définitives ; Interrogation de trois quarts d'heure au lieu d'une demi-heure.

Le décret renferme les dispositions anciennes et nouvelles, applicables au concours de l'auditorat.

Une annexe donne le programme détaillé des matières administratives qui avec les principes du droit politique et constitutionnel français, les principes généraux du droit des gens, les principes généraux du droit civil français et l'organisation judiciaire de la France, les éléments de l'économie pol tique, forment le programme du concours.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. — RÉGIME DOUANIER. — RÉGIME MONÉTAIRE.

Rapport en date du 29 janvier 1897, adressé par la commission de contrôle de la *circulation monétaire*, au Président de la République française pour l'exercice 1896 (*J. O.*, 15 février, p. 985).

La commission émet le même vœu que l'année dernière sur la réfection des pièces d'or de 20 fr. et de 10 fr. et des monnaies divisionnaires les plus détériorées.

Décret du 16 février 1897, portant fixation des conditions d'*admission temporaire des blés tendres* entrant dans la composition des *biscuits sucrés* pour l'exportation (*J. O.*, 19 février, p. 1077).

Les farines doivent être au taux de 50 p. 100 d'extraction. Les biscuits doivent être réexportés ou constitués en entrepôt dans un délai de trois mois. Il en est de même pour la farine et le son. Voir aussi l'article 5 de la loi du 5 juillet 1836

Rapport du directeur de la dette inscrite au ministre des finances, en date du 8 février 1897, relatif à l'emploi pour l'année 1897, du crédit permanant de 3,367,540 fr. pour le service des allocations supplémentaires créées par l'article 49 de la *loi du 26 janvier 1892* (*J. O.*, 14 février, p. 975).

Loi du 26 février 1897 portant : 1° ouverture sur l'exercice 1897 des *crédits provisoires* applicables au mois de mars 1897 et montant à 200,119,630 fr. ; 2° autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics. — DÉCRET annexé portant répartition des crédits (*J. O.*, 27 février, p. 1225).

Loi du 29 mars 1897 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes pour l'année 1897 (*J. O.*, 30 mars, p. 1857).

Le budget de 1897 a été précédé du vote de trois douzièmes provisoires.

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES.

Circulaire du ministre de la marine en date du 2 février 1897 relative au recrutement des élèves gendarmes dans la *gendarmerie maritime* (*J. O.*, 3 février, p. 755).

Décret du 6 février 1897, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif aux *attributions des services techniques pour la passation des marchés* (*J. O.*, 8 février, p. 855).

Les changements effectués par le décret, nécessités par les progrès qui se sont accomplis dans l'industrie des constructions navales depuis cinquante ans, visent le matériel spécialisé au titre de navires ou d'ouvrages déterminés. On déroge aux règles suivies jusqu'à ce jour en matière de marchés en ce qui concerne ce matériel spécial dont l'administration est confiée aux services techniques des arsenaux.

Loi du 6 février 1897 modifiant : 1° les lois des 18 mars 1889 et 25 juillet 1893, relatives au *rengagement des sous-officiers* ; 2° la loi du 17 décembre 1892, relative à l'augmentation du nombre des *décorations* accordées aux armées de terre et de mer ; 3° la loi des *cadres* du 25 juillet 1893 (*J. O.*, 9 février, p. 874).

Les adjudants de bataillon sont rétablis dans les corps d'infanterie. — Des rengagements d'un an sont admis pour les sous-officiers.

Digitized by Google

Décret du 6 février 1897, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant modification de l'article 73 du décret du 20 mai 1885 sur le *service à bord des bâtiments de la flotte* (*J. O.*, 9 février, p. 876).

L'embarquement au tour de liste est supprimé et le ministre désigne désormais, sur la proposition du commandant, l'officier qui doit remplir les fonctions de second sur les bâtiments commandés par un capitaine de vaisseau.

Arrêté du ministre de la marine en date du 8 février 1897, modifiant l'arrêté du 15 janvier 1896 en ce qui concerne les *emplois à réserver aux lieutenants de vaisseau ayant quatorze ans de grade* (*J. O.*, 9 février, p. 877).

Décision du ministre de la marine, précédé d'un rapport du contre-amiral directeur du personnel, en date du 7 février 1897, relative aux commandements à attribuer aux *capitaines de frégate* (*J. O.*, 9 février, p. 877).

Le nombre des commandements attribués aux officiers de ce grade, est augmenté, dans le but d'assurer pour l'avenir un recrutement complet du grade supérieur.

Décret du 9 février 1897, précédé d'un rapport du ministre de la marine, déterminant de nouvelles opérations donnant droit à l'obtention de la *médaille coloniale* (*J. O.*, 12 février, p. 530).

Il s'agit de la mission Hourst.

Circulaire du ministre de la marine en date du 10 février 1897 relative au maintien au corps, en qualité de commissionnés, des militaires qui ne peuvent être admis à se rengager à l'effet de compléter les quinze années de service exigées pour avoir droit à *pension* (*J. O.*, 11 février, p. 917).

Loi du 12 février 1897 sur la militarisation et l'organisation des *guetteurs des électro-sémaphores de la marine* (*J. O.*, 14 février, p. 969).

Les guetteurs sémaphoriques forment un corps militaire soumis aux règles de compétence juridictionnelle, de discipline et de subordination, applicables aux marins vétérans.

Circulaire du ministre de la marine en date du 18 février 1897, relative à l'avancement dans les *corps disciplinaires* et la *compagnie de discipline* (*J. O.*, 19 février, p. 1081).

Il ne s'agit que des caporaux et sous-officiers.

Rapport adressé au Président de la République, le 23 février 1897, par le ministre de la guerre, sur les progrès de l'*hygiène dans l'armée* en 1895-1896 (*J. O.*, 24 février, p. 1170).

Le rapport constate que de 10 à 11 p. 1000 en 1870, la mortalité est tombée à 5,29 en 1896; détails sur les diverses maladies.

Décret du 26 février 1897, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif à la situation du personnel civil d'exploitation des *établissements militaires* (*J. O.*, 2 mars, p. 1301).

Les ouvriers civils des établissements militaires se divisent en trois catégories : les commissionnés, les auxiliaires, les journaliers. Le décret améliore la situation des ouvriers auxiliaires au point de vue de la retraite, de la pension d'invalidité, des pensions des veuves et orphelins, de l'indemnité en cas de licenciement par manque de travail, des conditions du travail, des maladies, des accidents. Quelques-unes de ces dispositions s'étendent aux journaliers. Le cadre d'élite des pensionnés reste dans une situation plus favorisée. Notamment, bien que la commission ne crée aucun droit au maintien permanent au service de l'administration, nul commissionné ne peut être licencié tant que le licenciement peut porter sur des auxiliaires appartenant à la même profession que lui dans le même établissement.

Décision du ministre de la guerre, en date du 4 mars, concernant les achats de chemises de flanelle de coton pour les *troupes* (*J. O.*, 4 mars, p. 1342).

A partir du 1er juillet 1897, les achats de chemises nécessaires à la consommation des troupes seront faits exclusivement en chemises de flanelle de coton.

Loi du 4 mars 1897, modifiant l'organisation des *régiments d'infanterie* (*J. O.*, 6 mars, p. 1374).

Cette loi autorise le ministre de la guerre à constituer progressivement un 4e bataillon dans les régiments subdivisionnaires.

Digitized by Google

Circulaire du ministre de la marine, en date du 6 mars 1897, concernant l'envoi des officiers d'infanterie de marine aux *écoles à feu d'artillerie* (*J. O.*, 7 mars, p. 1386).

Circulaire du ministre de la marine en date du 8 mars 1897, prescrivant l'*envoi en congé* des hommes de la classe 1893 et des engagés volontaires pour trois ou quatre ans, libérables en 1897 (*J. O.*, 9 mars, p. 1431).

Rapport, en date du 13 mars 1897, adressé au Président de la République par le ministre de la marine, ayant pour objet la fixation du traitement du vice-amiral, *chef d'état-major général de la marine* (*J. O.*, 16 mars, p. 1579).

Le traitement est fixé à 25.000 fr.

Arrêté et **circulaire** du ministre de la marine, en date du 8 mars 1897, relatifs à l'examen à subir par les premiers-maîtres candidats au grade d'*enseigne de vaisseau de réserve* (*J. O.*, 13 mars, p. 1515).

Arrêté et **circulaire** du ministre de la marine, en date du 8 mars 1897, relatifs à l'examen à subir par les capitaines au long cours candidats au grade d'*enseigne de vaisseau de réserve* (*J. O.*, 13 mars, p. 1515).

Loi du 24 mars 1897, portant modification à l'article 4 de la loi du 15 juillet 1889 sur le *recrutement de l'armée* (Exclus de l'armée) (*J. O.*, 25 mars, p. 1777).

Les trois paragraphes ajoutés à l'article 4 de la loi du 15 juillet 1889 visent les dispositions pénales applicables aux exclus et les tribunaux dont ils sont justiciables.

Décret du 25 mars 1897, précédé d'un rapport du ministre de la marine, déterminant de nouvelles opérations donnant droit à l'obtention de la *médaille coloniale* (*J. O.*, 27 mars, p. 1798).

Opérations effectuées dans le Haut-Oubangui (Congo Français), du 1er juin 1895 au 31 décembre 1896.

Arrêté du ministre de la marine, en date du 27 mars 1897, fixant les cadres et la durée des emplois sédentaires dévolus dans les ports aux *officiers supérieurs de la marine* (*J. O.*, 29 mars, p. 1843).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 16 mars 1897, portant solution de diverses questions de détail soulevées par la nouvelle organisation des sapeurs ouvriers d'art des régiments métropolitains d'*infanterie de marine* (*J. O.*, 17 mars, p. 1599).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 19 mars 1897, relative au cours des élèves artificiers de l'*artillerie de marine* (*J. O.*, 20 mars, p. 1692).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 28 janvier 1897 modifiant l'article 38 du décret du 21 janvier 1893, relatif à l'organisation des *écoles primaires supérieures publiques* (*J. O.*, 20 février p. 1105).

Subordonne l'admission dans les écoles primaires supérieures à la double condition de posséder le certificat d'études primaires élémentaires et d'avoir suivi, pendant un an au moins, les cours supérieurs d'une école primaire élémentaire.

Circulaire, en date du 30 janvier 1897, adressée aux recteurs par le ministre de l'instruction publique et des beaux-arts au sujet des *associations de professeurs* (*J. O.*, 1er février, p. 710).

La circulaire du 30 janvier 1897 établit, d'après un avis de la section permanente du Conseil supérieur, les principes de notre droit public relativement aux associations permises ou défendues aux fonctionnaires, en général, et aux membres de l'enseignement public, en particulier. On trouvera rapportée en note une très importante circulaire de M. Spuller, en date du 20 septembre 1887, relative à un projet de syndicat des membres de l'enseignement primaire.

Rapport adressé par M. le comte Delaborde, président du Conseil des musées nationaux, au ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, sur l'admi-

Digitized by Google

nistration et le fonctionnement des *musées nationaux* pendant l'année 1896 (*J. O.*, 15 février, p. 991).

C'est le premier rapport fait en exécution du règlement d'administration publique du 14 janvier 1896 sur l'emploi par le conseil des musées des fonds mis à sa disposition pour les acquisitions intéressant les musées nationaux.

Décret du 21 février 1897, conférant sous certaines conditions aux chargés de cours des *lycées nationaux* les prérogatives des professeurs titulaires en matière disciplinaire (*J. O.*, 23 février, p. 1159).

Lorsqu'ils ont cinq ans de services accomplis à titre de chargés de cours ou de professeurs de collège, les chargés de cours de lycées nationaux relevent des mêmes juridictions disciplinaires que les professeurs titulaires, avec une restriction relative à la mutation pour emploi inférieur.

Décret du 23 février 1897, précédé d'un rapport du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, relatif aux *Archives nationales* (*J. O.*, 1er mars, p. 1277).

Le service des archives départementales, communales et hospitalières est réuni au sécrétariat des archives nationales. La composition de trois sections des archives nationales est fixée ainsi qu'il suit : la 1re comprend les archives législatives et administratives modernes où sont réunis les versements faits par les assemblées législatives, les ministères et les corps constitués postérieurs à 1790. Les deux autres sections contiennent tout l'ancien régime. Le garde général des archives nationales aura désormais le titre de directeur des archives.

Arrêtés du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts en date du 9 mars 1897, précédés d'une circulaire sur l'*enseignement anti-alcoolique* dans les établissements d'enseignement public (*J. O.*, 17 mars, p. 1589).

Les programmes où sont introduites des notions sur les dangers de l'alcoolisme sont ceux de l'enseignement secondaire et primaire. — Le *rapport* présenté au nom de la commission constituée par l'arrêté du 29 juillet 1895 est joint aux arrêtés à titre de renseignement.

Rapport présenté au ministre de l'instruction publique sur la *situation de l'enseignement supérieur en 1895-1896* par le Conseil de l'Université de Paris, suivi de *rapports* présentés au Conseil académique sur les travaux des établissements d'enseignement supérieur de l'Université de Paris par MM. les doyens et directeurs des dits établissements (publication du Conseil de l'Université).

Un appendice est consacré à l'indication des cours et conférences fait pendant l'année scolaire 1895-1896 dans les établissements d'enseignement supérieur de l'Université de Paris.

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Rapport en date du 4 mars 1897 adressé au Président de la République par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes, sur les opérations des *caisses d'épargne* ordinaires en 1895 (*J. O.*, 18 mars, p. 1614).

Le plan du rapport comporte désormais quatre parties : nombre des établissements, opérations des caisses avec leurs déposants, situation et placement de la fortune personnelle des caisses d'épargne, gestion par la caisse des dépôts et consignations des fonds que lui versent les caisses d'épargne,

Les versements et les remboursements se font à peu près équilibre. Les premiers ne présentent, par rapport aux seconds, qu'un excédent insignifiant et même leur seraient un peu inférieurs si on y comprenait les achats de rentes effectués pour le compte des département.

Circulaire adressée par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, le 10 mars 1897, aux directeurs des caisses d'épargne, sur l'application de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 et les prêts aux sociétés de constructions d'*habitations à bon marché* (*J. O.*, 14 mars, p. 1543).

La circulaire recommande aux caisses d'épargne d'user de la disposition de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 qui leur permet d'employer la totalité du revenu de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette fortune, en prêts hypothécaires aux sociétés de construction de ces habitations existant dans le département ou aux sociétés de crédit qui, ne les construisant pas elles-mêmes, ont pour objet d'en faciliter l'achat ou la construction et enfin en obligations de ces sociétés.

Situation provisoire des *Caisses d'épargne en 1896* (*J. O.*, 7 février, p. 840).

Les chiffres provisoires de 1896 sont en diminution sur les chiffres définitifs de 1895 pour les

Digitized by Google

livrets ouverts pendant l'année (2,74 0/0), en augmentation pour les livrets existant au 31 décembre (1,97 0/0). — Il y a diminution sur les versements effectués pendant l'année (16,93 0/0), sur les remboursement en espèces (2,19 0/0) et le solde dû aux déposants au 31 décembre (0,72 0/0). Les achats de rentes ont absorbé un capital de 18,813,840 fr. 72.

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Loi du 26 mars 1897 ayant pour objet d'autoriser des dérogations à l'article 4 de la loi du 15 juillet 1845, en ce qui concerne les *clôtures et barrières de chemins de fer* (*J. O.*, 31 mars 1897, p. 1931).

La loi donne au ministre des travaux publics le droit d'accorder la dispense des clôtures et barrières toutes les fois que cette mesure lui paraît compatible avec la sûreté de l'exploitation et la sécurité du public, et réserve faite de la faculté de prescrire à toute époque et lorsqu'il le reconnaît nécessaire l'établissement ou le rétablissement des dites clôtures et barrières. La dispense ne peut pas être accordée dans un certain nombre de cas limitativement indiqués par la loi.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 4 février 1897 relatif aux taxes à payer pour l'affranchissement des *colis postaux* à destination d'un certain nombre de pays d'outre-mer (*J. O.*, 10 février, p. 894).

Guatémala, Paraguay, Australie, Nouvelle Guinée britannique, Nouvelle Zélande, îles Fiji, Nouvelles-Hébrides, îles Seychelles.

Notification au gouvernement de la République française, par le Conseil fédéral suisse, de l'adhésion de la *République péruvienne* à la convention internationale du 4 juillet 1891 concernant l'*échange des colis postaux* (*J. O.*, 11 février, p. 913).

Décret du 29 mars 1897 potantréduction de la taxe des télégrammes échangés entre la France et l'Algérie (*J. O.*, 4 février, p. 1916).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcés par M. Baudin, *président du Conseil municipal* de Paris et par M. de Selves, *préfet de la Seine* à l'inauguration de la rue Réaumur, le 7 février 1897 (*J. O.*, 9 février, p. 878).

Discours prononcés le 25 février 1897 par MM. Loubet, *président du Sénat* et Darlan, *ministre de la justice* aux obsèques de M. Le Royer (*J. O.*, 26 février, p. 1200).

Discours de réception de M. le marquis Costa de Beauregard à l'*Académie française* et réponse de M. Edouard Hervé, le 25 février 1897 (*J. O.*, 26 février, p. 1209).

Discours prononcés le 26 mars 1897, par M. Rambaud, *ministre de l'instruction publique et des beaux-arts*, au palais du Trocadéro, à la *réception de M. Nansen*, (*J. O.*, 28 mars, p. 1825).

Digitized by Google

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

(FÉVRIER ET MARS 1897)

SÉNAT

Projets et propositions de loi

Armée. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant modification à l'article 4 de la loi du 15 juillet 1889, sur le recrutement de l' — Séance du 19 mars 1897 (*J. O.*, 20 mars, p. 507).

Assurances mixtes. — Discussion et adoption (2e délibération) du projet de loi ayant pour objet d'autoriser la caisse d'assurances en cas de décès à faire des — Séance du 2 février 1897 (*J. O.*, 3 février, p. 72).

Budget général des recettes et des dépenses pour 1897. — Discussion du — adopté par la Chambre des députés. — Discussion générale. Séances des 26 février 1897 (*J. O.*, 27 février, p. 251) ; 27 février (*J. O.*, 28 février, p. 265); *Finances* — ministère des. — Séance du 4 mars (*J. O.*, 5 mars, p. 284) ; *Affaires étrangères* — ministère des — Séance du 5 mars (*J. O.*, 6 mars, p. 301) ; *Justice et Cultes* — ministère de la — Séance du 5 mars 1897 (*J. O.*, 6 mars, p 302) ; *Guerre* — ministère de la — Séance du 8 mars 1897 (*J. O.*, 9 mars, p. 317) ; *Marine* — ministère de la — Séance du 8 mars 1897 (*J. O.*, 9 mars, p. 325); 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 333) ; *Intérieur* — ministère de l' — Séance du 10 mars (*J. O.*, 11 mars, p. 351) ; *Instruction publique* — ministère de l' — Séance du 11 mars (*J. O.*, 12 mars, p. 365) ; 13 mars (*J. O.*, 14 mars, p. 401) ; 15 mars (*J. O.*, 16 mars, p. 421); *Beaux-Arts* — Séance du 15 mars 1897 (*J. O.*, 16 mars, p. 434); 12 mars (*J. O.*, 13 mars, p. 381) ; 16 mars (*J. O.*, 17 mars. p. 439); 17 mars (*J. O.*, 18 mars, p. 463) ; 18 mars (*J. O.*, 19 mars, p. 483) ; *Commerce* — ministère du — Séance du 18 mars 1897 (*J. O.*, 19 mars, p. 496) ; *Travaux publics* — Séance du 19 mars (*J. O.*, 20 mars, p. 508) ; *Algérie.* Séances des 19 mars 1897 (*J. O.*, 20 ars, p. 522) ; 20 mars (*J. O.*, 21 mars, p. 529) ; *Ensemble de la loi de finances* — Séances des 20 mars 1807 (*J. O.*, 21 mars, p. 538) ; 22 mars (*J. O.*, 23 mars, p. 555) ; 23 mars (*J. O.*, p. 579).

Budget général des recettes et des dépenses pour 1897. — Discussion et adoption du — adopté par la Chambre des députés, adopté avec modifications par le Sénat, adopté avec de nouvelles modifications par la Chambre des députés. — Séance du 27 mars 1897 (*J. O.*, 28 mars, p. 623).

Chemins de fer de l'Ouest. — Discussion et adoption (1re délibération) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, ayant pour objet d'approuver une convention entre l'Etat et la compagnie des — Séance du 26 mars 1897 (*J. O.*, 27 mars, p. 605).

Douzième provisoire. — Adoption (urgence) d'un troisième — sur l'exercice 1897. Séance du 26 février 1897 (*J. O.*, 27 février, p. 250).

Electro-sémaphores. — Discussion et adoption de la proposition de loi sur

Digitized by Google

la militarisation des guetteurs des — Séance du 8 février 1897 (*J. O.*, 9 février).

Sécurité des ouvriers mineurs. — Discussion et adoption (1re délibération) de la proposition de loi tendant à appliquer la loi du 29 juin 1894 aux délégués à la — Séance du 2 février 1897 (*J. O.*. 3 février, p. 71).

Santé publique. — Discussion et adoption (1re délibération) d'un projet de loi relatif à la — Séances des 2 février (*J. O.*, 3 février, p. 73) ; 5 février (*J. O.*, 6 février, p. 93) ; 12 février (*J. O.*, 13 février, p. 154).

Sucres.— Discussion (1re délibération) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif au régime des — Séances des 29 mars 1897 (*J. O.*, 30 mars p. 645) ; 30 mars (*J. O.*, 31 mars, p. 661).

Régiments d'infanterie. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi adopté par la Chambre, modifiant l'organisation des — Séance du 22 février (*J. O.*, 23 février, p. 225).

Rengagement des sous-officiers. — Discussion et adoption d'un projet de loi sur le — Séance du 2 février 1897 (*J. O.*, 3 février, p. 69).

Vins artificiels. — Discussion et adoption (2e délibération) de la proposition de loi relative à la fabrication, à la circulation et à la vente des — Séances des 15 février (*J. O.*, 16 février, p. 169) ; 18 février, (*J. O.*, 19 février, p. 195) ; 22 février (*J. O.*, 23 février, p. 225).

Interpellations et questions. — Résolutions.

Affaires d'Orient. — Question et interpellation de M. Franck Chauveau sur les — Séance du 16 mars 1897 (*J. O.*, 17 mars, p. 450).

Commission des douanes. — Discussion (1re délibération) sur un projet de résolution au sujet de la nomination de la — Séance du 26 mars 1897 (*J. O.*, 27 mars, p. 605).

Peste. — Question adressée au ministre de l'intérieur sur les mesures de protection prises contre la — Séance du 5 février (*J. O.*, 6 février, p. 99).

Poursuites. — Communication d'une demande en autorisation de — contre un membre du Sénat. Séance du 27 mars 1897 (*J. O.*, 28 mars. p.

Rapports financiers entre l'Etat et les compagnies de chemins de fer. — Interpellation de M. Monestier sur les réformes à introduire dans les — Séance du 11 février 1897 (*J. O.*, 12 février, p. 137).

Services de l'Algérie. — Discussion et adoption des conclusions du rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les modifications à introduire dans la législation et dans l'organisation des divers — Séance du 26 mars 1897 (*J. O.*, 27 mars, p. 607).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi.

Alcools dénaturés. — Rectification matérielle au projet de loi, adopté par la Chambre des députés le 12 février 1897, et concernant les taxes à appliquer aux — en Algérie. — Séance du 19 mars 1897 (*J. O.*, 20 mars, p. 831).

Appel des jugements de simple police. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par le Sénat, tendant à modifier l'art. 174 du Code d'instruction criminelle relatif à l' — Séance du 23 mars 1897 (*J. O.*, 24 mars, p. 879).

Digitized by Google

Budget général des recettes et des dépenses pour 1897 (suite.) — *Agriculture.* — Ministère de l' — Séance du 8 février 1897 (*J. O.*, 9 février, p. 297). — *Finances.* — Ministère des — Séances des 8 février 1897 (*J. O.*, 9 février, p. 297) ; 9 février (*J. O.*, 10 février, p. 323) ; 11 février (*J. O.*, 12 février, p. 339) ; 12 février (*J. O.*. 13 février, p. 363) ; 13 février (*J. O.*, 14 février, p. 388) ; 15 février (*J. O.*, 16 février, p. 420) ; 16 février (*J. O.*, 17 février, p. 443). Discussion du budget, adopté par la Chambre des députés, adopté avec modifications par le Sénat. — Séance du 29 mars 1897 (*J. O.*, 27 mars, p. 921). — Adoption. Séance du 29 mars 1897 (*J. O.*, 30 mars, p. 973).

Bureaux de placement. — Discussion des propositions relatives aux — Séances des 26 février 1897 (*J. O.*, 27 février, p.) ; 5 mars (*J. O.*, 6 mars, p. 623) ; 12 mars (*J. O.*, 13 mars, p. 721) ; 19 mars (*J. O.*, 20 mars, p. 818).

Cadres et effectifs de l'armée active et de l'armée territoriale. — Adoption (urgence) d'un projet de loi concernant les — Séance du 13 février 1897 (*J. J.*, 14 février, p. 387).

Chemins de fer de l'Ouest. — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi ayant pour objet d'approuver une convention entre l'Etat et la compagnie des — Séances des 16 mars 1897 (*J. O.*, 17 mars, p. 781) ; 18 mars (*J. O.*, 19 mars, p. 798) ; 20 mars (*J. O.*, 21 mars, p. 837).

Clôtures et barrières de chemins de fer. — Discussion et adoption (urgence), du projet de loi, adopté par le Sénat, ayant pour objet d'autoriser des dérogations à l'article 4 de la loi du 15 juillet 1845 en ce qui concerne les — Séance du 18 mars 1897 (*J. O.*, 19 mars, p. 798).

Douzième provisoire. — Adoption d'un projet de loi portant ouverture de crédits applicables à un troisième — Séance du 25 février 1897 (*J. O.*, 26 février, p. 528).

Haut commandement. — Discussion (1re délibération) sur le projet et les propositions de loi relatifs à l'organisation du — Séance du 24 mars 1897 (*J. O.*, 25 mars, p. 904).

Madagascar. — Discussion et adoption (urgence) du projet de loi relatif à la conversion de l'emprunt de — Séance du 23 mars 1897 (*J. O.*, 24 mars, p. 880).

Mélasses étrangères pour la distillerie. — Discussion et adoption (urgence) d'une proposition de loi relative aux — Séance du 6 février 1897 (*J. O.*, 7 février, p. 277).

Police Sanitaire. — Discussion et adoption (urgence) d'un projet de loi sur la — Séance du 20 février 1897 (*J. O.*, 21 février, p. 479).

Propriété foncière en Algérie. — Discussion et adoption (2e délibération) d'une proposition de loi sur la — Séance du 6 février 1897 (*J. O.*, 7 février, p. 275).

Sucres. — Discussion (1re délibération) sur le projet de loi relatif au régime des — (suite). — Séances des 1er février 1897 (*J. O.*, 2 février, p. 213) ; 2 février (*J. O.*, 3 février, p. 235) ; 4 février (*J. O.*, 5 février, p. 254).

Interpellations et questions. — Résolutions.

Affaires d'Orient. — Interpellations de MM. Denys Cochin et Delafosse sur les ; — de M. Jaurès sur les évènements de Crète. Séance du 22 février 1897 (*J. O.*, 23 février, p. 489); — de M. Goblet sur la suite que le Gouvernement entend donner à la note adressée à la Grèce ; — de M. Jules Delafosse sur l'action diplo-

Digitized by Google

matique du Gouvernement dans les ; — de Millerand sur la suite que le Gouvernement entend donner à la réponse de la Grèce. — Séance du 15 mars 1897 (*J. O.*, 16 mars, p. 759). — Question adressée par M. le comte de Mun au ministre des affaires étrangères sur les évènements de Crète. — Séance du 6 février 1897 (*J. O.*, 7 février, p. 281).

Chômage. — Interpellation de M. Vaillant sur les mesures à prendre contre le — Séances des 23 février (*J. O.*, 24 février, p. 511) ; 25 février (*J.O.*, 26 février, p. 528).

Courses de taureaux et violations de la loi Grammont. — Interpellations de MM. Lavy, Dulau et Denis sur les — qui se commettent en France. — Séance du 18 février 1897 (*J. O.*, p. 461).

Décès de militaires — Interpellations de M. Derveloy et de MM. Carnaud, Rouanet et Gérault-Richard sur le — Séance du 5 mars 1897 (*J. O.*, 6 mars, p. 686).

Dilapidations financières.— Interpellation de M. Rouanet sur les mesures que le Gouvernement compte prendre pour réprimer et prévenir les — comme celles des chemins de fer du Sud de la France. Séance du 6 mars 1897 (*J. O.*, 7 mars, p. 642).

Egypte. — Question adressée par M. Deloncle au ministre des affaires étrangères sur les affaires d' — Séance du 8 février 1897 (*J. O.*, 9 février, p. 295).

Lettre adressée aux évêques par M. le garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes. — Interpellation de M. le comte d'Hugues sur la — Séance du 11 mars (*J. O.*, 12 mars, p. 708).

Liberté d'association, l'abrogation du Concordat et la séparation des Églises et de l'Etat. — Rejet de la déclaration d'urgence demandée par M. Michelin en faveur d'un projet de résolution invitant le Gouvernement à présenter à la Chambre un projet de loi sur la — Séance du 6 mars 1897 (*J. O.*, 7 mars, p. 641).

Maire du XIIIe arrondissement de Paris. — Interpellation de M. Paulin Méry, relative au — Séance du 23 février 1897 (*J. O.*, 4 février, p. 508).

Maîtres répétiteurs. — Question adressée par M. Jules Guesde au ministre de l'instruction publique et des beaux-arts sur les mesures prises par le Gouvernement à l'égard de l'Association des — Séance du 9 février 1887 (*J. O.*, 10 février, p. 320). — Interpellation de M. Mirman sur la dissolution de l'Association des — Séance du 22 mars 1897 (*J. O.*, 23 mars, p. 859).

Mensuration. — Discussion de l'interpellation de M. Julien Dumas sur les abus de la — Séance du 12 mars 1897 (*J. O.*, 12 mars, p. 702).

Mévente des porcs. — Question adressée par M. Lavertujon au ministre de l'agriculture et interpellation de M. Desforges au sujet de la — Séance du 27 février 1897 (*J. O.*, 28 février, p. 589).

Mort d'un cavalier du 9e hussards. — Question adressée par M. Emmanuel Arène au ministre de la guerre sur la — Séance du 18 février 1897 (*J. O.*, 19 février, p. 459).

Panama. — Question adressée par M. Argeliès au garde des sceaux, au sujet de l'instruction ouverte sur des faits relatifs au — Séance du 22 mars 1897 (*J. O.*, 23 mars, p. 874).— Questions adressées à M. le garde des sceaux, ministre de la justice, par MM. Emile Jullien, Clovis Hugues, Salis, Goirand et Rouvier,

Digitized by Google

au sujet de l'instruction ouverte sur l'affaire du — Séance du 19 mars 1897 (*J. O.*, 30 mars, p. 959).

Poursuites. — Adoption des conclusions du rapport de la commission chargée d'examiner une demande en autorisation de — et tendant au rejet de la demande. Séance du 19 mars 1897 (*J. O.*, 20 mars, p. 817). — Communication d'une demande en autorisation de — contre trois membres de la Chambre des députés. — Séance du 27 mars 1897 (*J. O.*, 28 mars, p, 953).

— Discussion et adoption des conclusions de la commission chargée d'examiner cette demande. — Séance du 29 mars 1897. — (*J. O.*, 30 mars, p. 967).

Président du tribunal de Corte. — Interpellation de M. Luce de Casabianca sur la récente nomination du — Séance du 8 mars 1897 (*J. O.*, 9 mars, p. 669).

Reichstag. — Interpellation de M. Jules Guesde sur l'expulsion de deux députés au — Séance du 20 février 1897 (*J. O.*, 21 février, p. 479).

Digitized by Google

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Science politique. — Droit constitutionnel.

L'ANNÉE POLITIQUE (1896), par ANDRÉ DANIEL in-18, IX-458 p. Paris, 1897, Fasquelle, 3 fr. 50.

Le vingt-troisième volume de l'*Année politique*, actuellement rédigée par un des meilleurs collaborateurs de la *Revue*, se recommande toujours par les précieuses qualités qui lui ont valu son très grand succès : la précision, l'abondance de documents, l'impartialité, la limpidité du récit. C'est une collection indispensable à celui qui suit les évènements politiques à un titre quelconque.

LA POLITIQUE DE SAINT THOMAS D'AQUIN, par EDOUARD CRAHAY, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles. XXIV-153 p. Louvain, 1896, Institut supérieur de philosophie.

Intéressante histoire des doctrines politiques de Saint Thomas d'Aquin où sont étudiées successivement l'*origine et la nature de l'Etat*, la *nécessité de l'autorité*, l'*origine du pouvoir*, les *formes du gouvernement*, la *mission de l'État*.

DELLA ISTITUZIONE DI UN CONSIGLIO PRIVATO DELLA CORONA NEL NOSTRO REGIME PARLAMENTARE, par IGNAZIO BRUNELLI, 118 p. Bologna, 1895. Zanichelli.

L'auteur propose l'institution en Italie d'un Conseil privé de la couronne analogue au « privy council » des Anglais. Le regretté M. Bonghi ne dissimule pas, dans une préface en forme de lettre écrite à l'auteur, la difficulté de la tentative qui paraît tout à fait contraire au développement historique du régime parlementaire.

LE DROIT CONSTITUTIONNEL DE L'EMPIRE ALLEMAND, par E. DUTHOIT, chargé du cours de droit constitutionnel comparé à l'Université catholique de Lille, in-8, XIV-200 p. Paris, Rousseau. Lille, Ducoulombier, 1897.

M. Duthoit, honorablement connu par deux livres consacrés à l'enseignement du droit en Allemagne et en Italie, entreprend la publication d'un *Manuel de droit constitutionnel comparé*, dont voici le premier fascicule. L'ouvrage est un peu incomplet. L'auteur a rejeté, de parti pris sans doute, tout ce qui chez les auteurs allemands, se rapporte à la construction juridique des prérogatives du roi et des attributions du Reichstag. Il n'y a rien non plus sur la théorie du budget de Laband. Malgré ces lacunes, le livre de M. Duthoit rendra des services.

Recueils généraux.

CODES ET LOIS POUR LA FRANCE, L'ALGÉRIE ET LES COLONIES, par A. CARPENTIER, agrégé des Facultés de droit, avocat à la Cour d'appel de Paris. Gr. in-8, 2.497 p. Paris, 1897, Marchal et Billard. 25 fr.

Ce nouveau recueil des Codes et Lois de la France se distingue des recueils similaires par plusieurs innovations heureuses. Il renferme les textes principaux de la législation algérienne et coloniale et les principaux traités internationaux relatifs au droit privé. La partie doctrinale du recueil consiste en annotations des articles des Codes par des arrêts de principe de la Cour de cassation et du Conseil d'État, en renvois sur chaque article aux articles des Codes et aux dispositions des lois qui offrent avec l'article en question des analogies.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

Digitized by Google

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine) Univ. Laval, à Montréal); Lemieux, av. à Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven); Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie); Woodrpw-Wilson (College of New Jersey, à Princeton); Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence); James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco); W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht); M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. Luzzati, ancien ministre des finances ; Salandra, anc. sous sec. d'Etat; Brunialti, Palma, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; MM. les prof. Gemma, Rossi (Univ. de Bologne); Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino); Sitta (Univ. de Ferrare); Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Morelli (Univ. de Modène) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria (Univ. de Padoue) ; Paternostro, Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Mosca (Univ. de Rome) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato (Univ. de Turin) ; Gramatieri (Université d'Urbino).

Japon :M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. les professeurs Aschehourg, Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal: MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Fléchère (Univ. de Genève); Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaires de la Rédaction: J. LAMEIRE, docteur en droit, CRUCHON-DUPEYRAT, ancien élève de l'École des Sciences politiques.

Digitized by Google

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAIT TOUS LES DEUX MOIS

Par fascicules grand in-8° de 192 pages

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Etranger.

4° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires.**

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... ..... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison..... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires.....	**28** fr.
Par 50 en plus	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**8** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... **5** fr. le 100

Laval. — Imprimerie et Stéréotypie E. JAMIN, 8, rue Ricordaine.

Digitized by Google

Quatrième Année. N° 3. Mai-Juin 1897.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — De la responsabilité pécuniaire des ministres, par **M. Charles Roussel.**
II. — L'Etat et les Chemins de fer, par **M. L. Walras.**
III. — Du controle hiérarchique en matière administrative, par **M. Perreau.**
IV. — Chronique constitutionnelle et parlementaire, par **M. Moreau.**
V. — Chronique fiscale et financière (Le budget de 1897), par **M. A. Wahl.**
VI. — Chronique politique, par **MM. Lopez Selva** (Espagne), **Candido de Figueiredo** (Portugal), **Mlle Sarmisa Bilcesco** (Roumanie).
VII. — Analyses et comptes-rendus : Ducrocq, *Cours de droit administratif,* **C. R.** par **M. Barrilleau.**
VIII. — Revue des périodiques : Périodiques des Etats-Unis *(The Arena, Harvard Law Review, Johns Hopkins University Studies, The Yale Review, Political Science Quarterly, The american journal of sociology, Annals of the American Academy of political and social science).*
IX. — Variétés : *La Société Suisse des juristes et l'unification du droit ; Congrès international de législation du travail ; La Constitution de l'Etat de Ceara au Brésil,* etc.
X. — Actes et documents officiels.
XI. — Travaux parlementaires.
XII. — Bibliographie.

PARIS
CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, rue Soufflot, 20

Digitized by Google

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, procureur général à Aix; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Laîné, Lefebvre, Lfseur, Henry Michel, Saleilles, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon): Michoud, R. Beudant (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Pic, Souchon (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio; De Lapradelle, chargé de cours à l'Univ. de Grenoble.

Allemagne: MM. les prof. Gierke (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Liszt, Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, von Seydel (Univ. de Münich); Stieda (Univ, de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty, von Risch, von Stengel (Univ. de Würzbourg); MM. les privat doc. Bornhack, Anschutz (Univ. de Berlin); Harburger (Univ. de Munich); von Mayr (Univ. de Strasbourg).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Jesus College d'Oxford); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup.

Digitized by Google

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DE LA RESPONSABILITÉ PÉCUNIAIRE DES MINISTRES

I

Propositions législatives de 1882 et de 1894 sur la responsabilité civile des ministres. — Résolution du 26 juin 1895. — La responsabilité politique suffit-elle ? — Théories émises à ce sujet sous la Restauration. — Controverses sous la monarchie de juillet : définition du mot *prévarication*. — Thèse soutenue par Lamartine. — La Constitution de 1848 admet le principe de la responsabilité civile des ministres. — Comment cette responsabilité n'a jamais été mise en pratique.

Le 26 juin 1882, M. Guichard saisissait la Chambre des députés d'une proposition de loi ainsi formulée: « Le ministre « qui, dans la gestion des affaires de l'Etat, aura commis une « faute lourde, conséquence de l'inexécution volontaire des « mesures prescrites par les lois, ordonnances ou règlements « d'administration publique, pourra, à la suite d'une infor- « mation parlementaire, sur l'invitation de la Chambre des « députés, être renvoyé devant les tribunaux ordinaires pour « réparations civiles (1) ». La Chambre nomma une commission qui, sur le rapport de M. Antonin Dubost, adopta le principe de cette proposition, mais la session se termina sans que le Parlement eût été appelé à statuer. On se rappelle l'incident à

(1) Proposition de loi relative à la responsabilité ministérielle, présentée par M. Guichard, député (séance du 26 juin 1882). *J. O.* — Annexes de la Chambre des députés, 1882, p. 1794, annexe n° 1040.

Digitized by Google

la suite duquel M. Guichard avait cru devoir prendre cette initiative. Il s'agissait de la reconstruction du pavillon de Marsan, ordonnée par un ministre, sans qu'un crédit spécial eût été préalablement affecté à cet effet. Il se fit grand bruit autour de l'affaire, les journaux s'en émurent et engagèrent une polémique ardente ; mais nous ne voyons quant à présent aucune utilité à revenir sur cette campagne de presse.

Si le législateur ne s'était pas prononcé, son silence n'impliquait pas l'abandon de la question, et au mois de novembre 1894, M. le député G. Bozérian, déposait sur le bureau de la Chambre une *proposition de loi relative à la responsabilité civile des ministres* (1). Pas plus que celle de M. V. Guichard, la proposition de M. Bozérian n'est devenue un texte définitif, mais elle a eu pour conséquence l'adoption par une majorité considérable de la résolution prise dans la séance du 26 juin 1895, et dont voici les termes : « *Convaincue de la nécessité de compléter par la détermination de la juridiction compétente la législation existante en matière de responsabilité civile des ministres, la Chambre passe à l'ordre du jour* ».

Il est à remarquer que si cette motion tend au même but que les propositions Guichard et Bozérian, elle en diffère profondément comme point de départ. Elle affirme l'existence de la responsabilité civile et vise simplement à régler les compétences, tandis que MM. Bozérian et Guichard la créent. En réalité, ils n'estiment pas qu'elle soit contenue dans notre législation, ni qu'elle aille de soi, et ils l'établissent pour des cas déterminés.

M. Bozérian prévoit cinq infractions (art. 1er) : 1° interversion des dépenses d'un chapitre à un autre dans un même budget ; 2° interversion des dépenses d'un exercice à un autre ; 3° interversion des dépenses d'un budget à un autre ; 4° dépassement des crédits votés ; 5° engagement de dépenses sans crédits réguliers ; 6° dépenses faites contrairement aux volontés du Parlement. La formule de M. Guichard est moins précise et plus générale ; mais l'une et l'autre ont entre elles ce

(1) Proposition de loi relative à la responsabilité civile des ministres présentée par M. Gaston Bozérian, député, et renvoyée à la Commission du budget (séance du 8 novembre 1894). *J.O.* — Annexes de la Chambre des députés, 1894, tome II, p. 1480, annexe n° 963.

Digitized by Google

point commun, à savoir qu'elles ne considèrent pas la responsabilité comme évidente en principe et qu'elles invitent le législateur à la proclamer.

Les scrupules de M. Guichard et de M. Bozérian ne sont pas pour nous surprendre. A diverses époques la question a été soulevée devant le Parlement, et il s'est trouvé dans les Chambres des orateurs qui, non seulement regardaient les pouvoirs publics comme désarmés, démunis par la législation de tout moyen de demander compte à un ministre sur sa fortune personnelle des irrégularités financières de sa gestion, mais qui allaient jusqu'à dénier la possibilité juridique d'établir une responsabilité de cette nature. On n'a qu'à se reporter aux discussions auxquelles donna lieu en 1829 une demande de crédits supplémentaires destinés à couvrir les dépenses de travaux effectués, sans un crédit préalablement ouvert, pour des réparations au Ministère de la justice. Tandis que le rapporteur concluait à une action civile contre le ministre ordonnateur, que M. Bérenger proclamait la légitimité, résultant pour lui du droit commun, de poursuites à fin de remboursement du dommage causé à l'Etat, d'autres membres du Parlement soutinrent avec énergie une thèse d'après laquelle, les fonctions ministérielles ne pouvant être assimilées à un mandat ordinaire, elles ne sauraient tomber sous l'application des règles du droit civil. Ils n'entendaient pas conférer un *bill* d'indemnité absolue, mais ils prétendaient que la responsabilité politique suffisait, qu'un ministre, innocent d'ailleurs de tout crime, ni concussionnaire, ni prévaricateur, et simplement passible du reproche d'avoir mal administré, trouverait dans la perte de son portefeuille et le blâme attaché à cette sanction, la seule juste punition de sa faute. On leur objectait, indépendamment des raisons tirées du droit commun, les articles 151 et 152 de la loi des finances de 1817, dont les dispositions défendaient aux ministres de dépenser au delà du crédit ouvert à chacun d'eux et les rendaient responsables du dépassement. Ils répondaient que le législateur de 1817, n'avait eu en vue que la responsabilité politique, et l'un d'eux s'écria que si la doctrine qui assujettissait les ministres à payer à prix d'argent les fautes de leur gestion pouvait triompher, « il craindrait pour l'avenir de la patrie ». Sur un

Digitized by Google

discours de M. Dupin, qui la convainquit que la seule sanction juridique et pratique à donner à la loi de 1817, consistait à intenter une action civile contre le ministre en cause, la Chambre des députés vota le crédit, à la charge par le Ministre des finances d'exercer une poursuite devant les tribunaux. Les opinions furent également incertaines et hésitantes à la Chambre des pairs, qui, sur l'insistance personnelle du roi, adopta sans observation le crédit demandé. Ce n'était pas une solution définitive. La loi revint devant la Chambre, où cette fois le crédit fut, malgré le désir des Tuileries, purement et simplement repoussé. On sait que la dépense fut acquittée plus tard sur des fonds spéciaux, et que l'Etat se trouvant dès lors désintéressé, l'affaire n'eut pas de suite judiciaire.

Si le gouvernement, se conformant à la décision de la Chambre des députés, avait assigné l'ancien ministre Peyronnet en justice, vraisemblablement le procès se serait terminé comme une contestation civile ordinaire. Ou bien l'Etat demandeur aurait, aux termes de l'art. 555 du C. c., obligé le défendeur à enlever les constructions et à emporter les matériaux, ou bien s'il avait préféré les garder, et puisqu'il en faisait son profit, qu'il en résultait une plus-value, il en aurait remboursé le prix, ainsi que celui de la main-d'œuvre, par application de la règle *in quantum locupletior factus est*, parce que nul ne peut s'enrichir aux dépens d'autrui.

Un incident analogue, provoqué de même par les actes d'un autre ministre de la Restauration, se produisit peu d'années après. Comme le Garde des sceaux, M. de Montbel, chargé du portefeuille des finances, avait ordonnancé des mandats sans un crédit légal préalable. Il avait même une excuse d'urgence, de nécessité de dépense, qui manquait à son collègue désireux seulement d'embellir l'hôtel servant à son habitation.

L'affaire avait un caractère politique, car il s'agissait de sommes employées à des distributions faites aux troupes pendant les journées de juillet 1830, et les ministres du régime vaincu ne pouvaient attendre de complaisance d'une Chambre issue du nouvel ordre de choses. Aussi, lorsqu'en 1833, il fut procédé au règlement des comptes de l'année 1830, la Chambre rejeta-t-elle tout crédit pour couvrir la dépense.

Digitized by Google

La Chambre des pairs ne le rétablit point, mais le rapporteur, M. Roy, sans dénier le principe d'une responsabilité pécuniaire, ayant déclaré qu'une loi lui paraissait nécessaire pour déterminer à la fois les cas dans lesquels cette responsabilité devrait exister, et la juridiction qui serait compétente pour en connaître, la haute assemblée approuva ce langage, et nulle poursuite ne s'ensuivit.

Les opinions étaient donc très divisées, au début de la monarchie de juillet sur la portée de ces termes *responsabilité ministérielle*, et rien au surplus, ne témoigne mieux de cette incertitude que le texte même de la Charte, dont l'art. 69, annonçait une loi qui en fixerait le caractère et les limites. On s'accordait à la reconnaître sous deux formes : responsabilité politique et responsabilité criminelle, sauf à définir les cas ; mais, même ceux qui admettaient un troisième genre de responsabilité susceptible d'atteindre la fortune personnelle des ministres, ne s'entendaient pas tous sur l'étendue à y donner.

Les cabinets successifs ne se pressant pas de procurer l'exécution d'un engagement de la Charte dirigé contre leur omnipotence, l'initiative parlementaire prit les devants. La première proposition de loi fut déposée en 1832 par M. le député Devaux. Son auteur appliquait la responsabilité civile comme corollaire de la responsabilité politique dans le cas d'une condamnation prononcée pour concussion, et il l'édictait aussi pour toute atteinte portée à la fortune de l'Etat et résultant, soit d'une faute grave dans la surveillance de l'exécution des lois et règlements relatifs à la conservation du domaine public, soit d'un emploi des deniers publics non prévu par les crédits législatifs. Dans la première hypothèse, l'arrêt des pairs fixait le chiffre de la réparation pécuniaire à poursuivre sur les biens du ministre ; dans les deux autres cas, il fallait une double décision des Chambres, l'une dénonçant l'infraction commise et refusant de la couvrir, l'autre déclarant le ministre civilement responsable envers l'Etat. Cette déclaration arbitrait le dommage causé et emportait pleine exécution par elle-même. Les commissaires nommés par la Chambre adhérèrent, en y apportant quelques modifications peu importantes, à ces conclusions ; mais le débat public fut ajourné, et en 1834, le gouvernement se décida à présenter un projet. Il n'admettait le

Digitized by Google

principe d'une responsabilité pécuniaire qu'avec des restrictions considérables. Le ministre ne pouvait l'encourir qu'au cas d'une faute grave et volontaire assimilable à la prévarication.

Ce terme de *prévarication* n'a pas en droit criminel un sens précis. C'est une expression courante du langage usuel, et qui, même en simple morale, manque de clarté. Aussi la commission législative nommée pour examiner les propositions du gouvernement essaya-t-elle de la définir. « Il y a, disait-elle, « *prévarication* de la part des ministres, lorsqu'ils compro- « mettent sciemment les intérêts de l'Etat par la violation ou « l'inexécution des lois, ou par l'abus du pouvoir qui leur est « légalement conféré ». La commission déclarait aussi, par une disposition subséquente, que le ministre qui aurait dépassé les crédits ouverts au budget de son département pourrait, si des crédits supplémentaires ou extraordinaires n'étaient pas accordés pour couvrir la dépense, être accusé de prévarication par la Chambre des députés et renvoyé pour jugement devant la Chambre des pairs, à laquelle il appartiendrait de mettre à la charge du ministre la totalité ou une portion de la dépense indûment faite.

C'était là instituer un crime ministériel qui pouvait n'être pas nécessairement un crime. Pour qu'il y ait crime il faut le concours d'un fait dommageable et d'une intention criminelle. Or, un ministre pouvait, de très bonne foi et en croyant servir l'Etat, faire des dépenses anormales, que le Parlement n'approuverait pas ensuite par une appréciation différente de l'intérêt public, sans qu'il y eût eu de la part de l'ordonnateur une volonté à un degré quelconque coupable.

A la vérité, la Chambre examinait la moralité de l'acte et n'était point obligée de prononcer une mise en accusation, ni même de requérir le remboursement. Quant à la prévarication résultant de la violation ou inexécution d'une loi, ou d'un abus de pouvoir par lesquels le ministre aurait sciemment compromis les intérêts de l'Etat, elle pouvait rentrer dans les actes de trahison ou les crimes contre la paix publique, et une disposition spéciale pour l'atteindre semblait inutile.

Nous passerons sur la discussion de la loi, qui remplit plusieurs séances de la session de 1835 et où toutes les opinions se produisirent. MM. Dufaure, Persil, Sauzet, de Lamartine, à la

Digitized by Google

Chambre des députés, et de Broglie, à la Chambre des pairs se firent successivement entendre. Lamartine plaida la thèse de l'irresponsabilité pécuniaire absolue. « Quelle proportion « de pénalité, s'écria-t-il, peut-on établir entre la vie et la « fortune d'un particulier et l'acte qui perd un empire ? ». Lamartine semble avoir considéré que le but de la condamnation pécuniaire du ministre était non d'imposer une restitution, mais d'infliger des dommages-intérêts, ce qui en faisait la sanction d'un délit au lieu de la sanction d'une obligation de droit. Ceux qui veulent donner à la réparation pécuniaire un caractère délictuel répondent qu'il arrive tous les jours que la réparation est infiniment au-dessous du préjudice causé. Existe-t-il, par exemple, quelque proportion entre le crime de celui qui a dynamité une usine, fait périr des centaines de personnes, et les réparations imposées à l'agent ? Et ses biens suffiraient ils jamais à indemniser les victimes? Est-ce que dans la plupart des procès où il s'agit des intérêts d'une famille privée par un accident dont d'autres sont responsables, du chef qui la faisait vivre, la somme allouée par les tribunaux équivaut au mal souffert ? La question est moins d'égaler la réparation au dommage éprouvé que d'admettre le principe d'une réparation. Si inférieure qu'on la suppose, elle offre d'abord cet avantage d'être un acte de justice, et elle peut servir de frein. C'est d'ailleurs la théorie qui triompha. Gouvernement et Chambres finirent, non par s'entendre sur la qualification à donner aux actes qui pourraient être relevés comme constituant des crimes, des délits ou des fautes graves, mais par s'accorder sur le principe de la responsabilité pécuniaire. On décida que dans les circonstances où il y avait lieu à une responsabilité pénale, dans les cas assez graves pour permettre une assimilation à des crimes et dans ceux de violation ou d'inexécution de la loi par suite d'un vice dans le mode d'ouverture ou dans le mode d'emploi du crédit, le ministre pourrait être taxé de prévaricateur et condamné à des dommages-intérêts envers l'Etat.

Mais le projet, pour revêtir le caractère définitif de loi, avait besoin de revenir devant la Chambre des députés, et celle-ci fut dissoute avant d'être mise en mesure de le sanctionner. Il resta ensuite dans les cartons ministériels et parlementaires

Digitized by Google

pendant les législatures qui se succédèrent jusqu'à la chute de Louis-Philippe.

Le Conseil d'Etat de la seconde république reçut mission d'élaborer un projet de loi sur la responsabilité du chef de l'Etat, des ministres et autres agents ou dépositaires de l'autorité publique. Cette assemblée ne pouvait omettre de statuer sur la responsabilité civile, puisque le principe en était établi dans l'art. 98 de la constitution promulguée le 4 novembre 1848, portant que : « Dans tous les cas de responsabilité des « ministres, l'Assemblée nationale peut, selon les circonstances, « renvoyer le ministre inculpé, soit devant la haute-cour de « justice, soit devant les tribunaux ordinaires, pour les répa- « rations civiles. » La constitution posait donc à la fois la règle et fixait la compétence ; il n'y avait qu'à chercher une formule pour en procurer l'application. Le conseil d'Etat arrêta ainsi sa rédaction : « La responsabilité civile des ministres « peut être déclarée toutes les fois que l'Assemblée nationale « a rejeté une dépense comme faite sans crédit, ou en excédent « des crédits ouverts, ou comme faite en contravention aux « lois, bien qu'elle ait été imputée sur un crédit régulière- « ment ouvert. La responsabilité civile des ministres peut « également être déclarée, en raison des dépenses qu'ils ont « faites sur des crédits ouverts par décrets, lorsque ces décrets « n'ont pas été convertis en lois par l'Assemblée nationale (art. 17). » l'art. 18, réglant un point de procédure ajoutait : « Lorsque la responsabilité civile des ministres est encourue « dans les cas prévus par l'art. 7, l'Assemblée nationale décide, « par une résolution expresse, s'il y a lieu à exercer des pour- « suites en recouvrement de tout ou partie de la somme « dépensée contre le ministre qui a ordonné la dépense. »

On peut dire que la question passionnait le législateur de l'époque, et l'on rencontre une trace bien significative de ses préoccupations dans la loi de finances du 15 mai 1850, dont un article contenait cette disposition : « Aucune dépense ne pourra « être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable ait été « ouvert par une loi. Toute dépense non créditée ou portion « de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge du « ministre contrevenant. »

Le projet préparé par le Conseil d'Etat ne fut point soumis

Digitized by Google

aux débats législatifs. Quant à la disposition de la loi de finances de 1850, soit qu'il n'y ait pas eu lieu d'en faire application, soit qu'elle ait été tenue pour lettre morte, il n'existe aucun monument qui en atteste l'usage. La responsabilité des ministres au civil n'a pas été mise en pratique, et peut-être le fonctionnement serait-il plein de difficultés ; on ne saurait cependant contester, d'après l'exposé historique qui précède, qu'elle ne fasse théoriquement partie des doctrines parlementaires de notre pays.

II

La doctrine de l'irresponsabilité se justifie-t-elle ? — L'expression responsabilité *pécuniaire* préférable à celle de responsabilité *civile*. — La législation actuellement en vigueur pleinement suffisante. — Exemples. — Comparaison entre les ministres et les préfets : la responsabilité pécuniaire a parfois été invoquée à l'encontre de ces derniers.

La résolution adoptée en 1895 par la Chambre des députés, répondait à des *desiderata* de l'opinion publique. Après l'incident du pavillon de Marsan, on put relever d'autres faits, qui eurent moins de retentissement, mais constituaient également des incorrections dommageables pour les finances de l'Etat. On signala notamment un accroissement exorbitant du fonctionnarisme, des créations d'emplois qu'il fallait rémunérer au moyen de fonds ôtés à des services pour lesquels ils avaient été alloués et qui souffraient de cette perte. Le législateur pour remédier à ces abus dénoncés comme une des causes de notre dépérissement budgétaire, dut charger le Conseil d'Etat de déterminer par des règlements d'administration publique la composition des cadres des divers départements ministériels. Ces règlements ont été faits, et il s'en faut qu'ils soient immuables ; cependant le Conseil d'Etat, dans les modifications qu'il y apporte sur la demande des ministres, s'efforce de rester dans la limite des crédits. Rendre en tous cas indemnes, autrement que par une censure législative susceptible d'aboutir à la perte de leurs portefeuilles, les ministres qui commettraient ces irrégularités financières de formes si variées, ne suffirait pas à les décourager de l'arbitraire, à garantir contre leurs velléités de gaspillages. Comment leur imposer une gestion plus économique, les pénétrer mieux du

Digitized by Google

souci de leurs devoirs envers le trésor public, sinon en arrêtant leurs prodigalités, par la perspective d'en répondre sur leurs biens propres ?

La doctrine de l'irresponsabilité pécuniaire des ministres, qui paraît *a priori* immorale, se justifierait-elle par des considérations d'utilité assez puissantes pour faire fléchir les principes d'équité dont elle est la négation ? Ecartons d'abord l'objection de ceux qui semblent craindre que l'affirmation de la responsabilité mît obstacle à un bon recrutement ministériel et ne forçât finalement à ne confier les plus hautes fonctions de l'Etat qu'à des insolvables. Cette menace de Damoclès n'entraînerait certainement pas une disette de candidats, parce que le pouvoir a des attraits, bien légitimes, pour tous les hommes, et d'autant plus vifs qu'on se sent mieux en mesure de l'exercer. Il n'est pas un citoyen capable et honnête, résolu à gérer correctement, loyalement, qui refusât un portefeuille sous la terreur d'une responsabilité pécuniaire. La désertion des emplois publics ne s'est vue qu'aux jours de la décadence de l'Empire romain, à une époque où ces charges devenaient onéreuses, parce que le fonctionnaire chargé de recouvrer les impôts devait, en cas de retard ou de défaut de paiement, les acquitter sur sa fortune personnelle. Alors on se réfugiait dans la cléricature pour s'affranchir de ces honneurs, et des lois durent intervenir à l'effet de prévenir ces évasions. Mais l'encombrement des carrières administratives prouve que nous n'en sommes pas réduits à de telles extrémités. Au contraire, l'irresponsabilité doit paraître plus gênante à des hommes sérieux que la responsabilité, et ceux-là seraient à plaindre et mériteraient qu'on se méfiât d'eux qui accepteraient allégrement le poids d'un arbitraire sans contrôle.

Les partisans de l'irresponsabilité invoquent à l'appui de leur théorie la raison d'État, que V. Hugo, dans un discours à l'Assemblée législative, l'opposant à la conscience, « cette vierge », appelait « une prostituée ». Un ministre, disent-ils, occupe dans l'Etat une situation particulière, et il doit en cette qualité échapper aux responsabilités pécuniaires auxquelles sont soumis les simples citoyens.

Sa fonction est une faction. Il a pour consigne permanente de veiller au salut et aux intérêts de la société politique, ce

Digitized by Google

qui exige de lui une liberté d'action incompatible avec les règles étroites d'un mandat de droit commun. Des circonstances peuvent se présenter, que les lois financières ne prévoyaient pas, qui lui imposent la nécessité de sortir des limites de son budget pour faire face à des besoins urgents ; il y aurait péril à restreindre ses moyens par une extension de responsabilité dont l'effet pourrait être d'anéantir sa fortune. Il y aurait, d'autre part, injustice à le punir d'une erreur par la confiscation de la totalité ou d'une partie de ses biens. Placé entre son intérêt personnel et ses devoirs publics, il n'aurait point la liberté d'esprit, la pleine possesssion de soi-même indispensable dans les graves conjonctures. L'intérêt public et l'équité ne sauraient donc permettre qu'il puisse, comme des particuliers, tomber sous le coup de poursuites en réparation d'un dommage causé par son fait en dehors de toute intention criminelle.

On peut sans doute répliquer qu'il ne faut point confondre la liberté avec le contrôle, que l'obligation de rendre compte n'empêche pas la faculté d'agir, que si les corps politiques ne se montrent pas toujours exempts de passions, leur patriotisme, leurs lumières offrent des garanties capables de rassurer des consciences timorées, et que pratiquement l'organisation de la responsabilité pécuniaire aurait plutôt en somme un caractère comminatoire qu'effectif, les cas où on l'appliquerait devant être fort rares, comme l'attestent les exemples du passé. Mais ce sont là des considérations inductives et non des raisons de fond.

Nous allons présenter celles qui nous paraissent décisives, mais nous demanderons auparavant la permission d'insister sur la convenance de substituer l'expression de *responsabilité pécuniaire* à celle de *responsabilité civile* qui se trouve à la fois dans la résolution sus-énoncée de la Chambre des députés et dans les propositions de MM. Guichard et Bozerian. Ces motions confondent, en effet, deux choses que la loi et la jurisprudence distinguent, la responsabilité personnelle et la responsabilité civile. La responsabilité personnelle est celle que consacre l'art. 1382 C. c., en édictant que tout fait préjudiciable à autrui oblige son auteur à le réparer.

La responsabilité civile apparaît à l'art. 1384 comme résul-

Digitized by Google

tant du fait des personnes dont on doit répondre, et son nom même indique qu'elle donne seulement ouverture contre le répondant à une action civile, non à une poursuite de tout autre nature. Certainement il peut se concevoir qu'un ministre devienne civilement responsable du fait de ses fonctionnaires, comme l'État et les personnes morales le sont de celui de leurs agents; mais il ne s'agit ici que de la responsabilité personnelle. Elle se résout pécuniairement, par conséquent, on doit l'appeler pécuniaire.

Cette responsabilité a une base unique. Ce n'est pas dans le texte impératif de l'art. 1382 qu'il faut la chercher. A la vérité le Code civil ayant été promulgué en février 1804, trois mois avant le sénatus-consulte organique du 18 mai, qui fut la Constitution impériale, et nulle disposition de cette constitution, pas plus que des Chartes et des Constitutions subséquentes, n'exonérant les ministres de la responsabilité pécuniaire commune à tout le monde de l'art. 1382, on peut soutenir que cet article leur est applicable comme aux simples citoyens; mais nous reconnaissons que l'auteur du Code civil n'avait en vue que les rapports des particuliers entre eux et ne songeait nullement aux ministres; nous renonçons à cet argument historique.

Mais, faisant abstraction du texte, nous nous reportons à son principe. Si le législateur n'a pas prévu les faits volontaires des ministres qui, sans comporter de qualification criminelle ou délictueuse, entraînent cependant un préjudice causé à l'État, ce défaut d'une disposition spéciale est-il une lacune qu'il faudrait combler? Oui, disent quelques-uns, et dans des milieux politiques on a même exprimé l'opinion qu'il faudrait procéder, à cet égard, par une refonte de la loi constitutionnelle ou par un acte additionnel. Dans ce système on tire argument des articles constitutionnels des 24 février (art. 9) et 16 juillet 1875 (art. 12), qui ne visent que la responsabilité criminelle, et celle-ci étant constitutionnellement établie, l'on estime illogique d'instituer d'une manière différente la responsabilité pécuniaire. Sans tenir l'irresponsabilité pour un dogme, l'on affirme donc qu'en l'état elle existe par le fait du silence du pouvoir constituant, seul compétent pour statuer, et qu'il faudrait mettre en mouvement.

Digitized by Google

Nous ne saurions aucunement partager cet avis. Si on voulait à tout prix édicter une disposition spéciale, nous ne croyons pas qu'il fût nécessaire de réunir le Congrès, parce que, ne devant produire que des effets civils, qui n'ont en rien le caractère constitutionnel, elle ne comporterait, par suite, nulle dérogation aux règles ordinaires de la préparation législative. Chaque organe du pouvoir législatif pourrait procéder isolément à la confection de la loi, qui serait parfaite par l'accord des deux, selon la méthode usitée.

Mais nul besoin d'ajouter ici quoi que ce soit à la législation actuelle qui suffit pleinement. Le législateur n'a rien dit parce qu'il n'avait rien à dire. La responsabilité dont il s'agit existe parce qu'elle est dans la nature des choses, parce qu'elle résulte de l'état de société, qu'elle constitue une des expressions du *suum cuique*, dont la formule ne se trouve pas inscrite dans nos Codes, mais en fait la base et est en définitive toute la loi et toute la justice. On est responsable du tort qu'on a occasionné, et envers tous ceux qui en souffrent, individus ou collectivités. C'est du droit naturel, antérieur et supérieur à toute constitution et à toute loi écrite. Nul citoyen n'en est affranchi, toutes les nations civilisées le reconnaissent et il faut aller dans les pays barbares pour rencontrer des exceptions.

Le principe de la responsabilité pécuniaire des ministres, de quelques réserves que les Chambres aient cru devoir l'entourer dans l'application, a été formellement, à diverses époques, adopté par elles comme juste en soi et contenant les moyens les plus efficaces de contraindre les ministres à observer les prescriptions des lois budgétaires. En 1835, M. Dufaure en définissait le caractère : « La loi des comptes, disait-il, par « la force des choses, entraîne après un rejet de dépense une « responsabilité pécuniaire. » Le rapporteur du Conseil d'État de 1850, après avoir constaté le maintien du principe par plusieurs législateurs, s'exprimait ainsi : « Si cette règle dis- « paraissait, ou si elle restait comme une menace impuissante « du législateur, l'ordre des finances de l'État ne serait plus « qu'un vain mot..... Si l'inexécution des lois a causé un « dommage à l'État, et si ce dommage peut se traduire par « des chiffres ou des évaluations précises, alors le droit de ré- « pétition devient l'inévitable sanction des règles qui protè- « gent le Trésor public. »

Digitized by Google

C'est le fond même de la résolution de 1895, et l'on voit que depuis 1817, c'est-à-dire à dater de l'institution du régime parlementaire en France, les Assemblées politiques ont toujours considéré la responsabilité pécuniaire comme existant *de jure*, et répondant aux principes de l'équité et à des vues d'opportunité (1).

Les projets législatifs de 1835 et de 1850 tendaient à considérer la responsabilité pécuniaire comme une sanction principalement délictuelle, en y attachant l'idée d'une indemnité accordée pour réparer un préjudice susceptible d'être évalué en argent. Cette modalité de la responsabilité ministérielle ne devrait pas, à notre humble avis, être liée à une question de dommages-intérêts, revêtir un caractère indemnitaire. Quelle est, en effet, sa nature, sinon celle d'une obligation créée par une simple dette? Il y a une dette ordinaire et pas autre chose, si nous interprétons fidèlement les paroles de M. Dufaure, dont la pensée pouvait, sans doute, se traduire d'une manière plus complète, mais ne nous paraît pas laisser de place à l'ambigüité. Par la force des choses il suit naturellement du rejet de la dépense une dette pour celui qui l'a à tort engagée. C'est, sinon tout à fait la littéralité de son langage, dont nous

(1) Au surplus il ne serait pas absolument exact de dire qu'elle ne résulte que de déclarations platoniques et qu'elle n'a été jamais établie en termes exprès dans la loi. Il y a au Code pénal un chapitre intitulé *Crimes contre la Constitution*. L'art. 114 punit de la dégradation civique tout fonctionnaire coupable d'attentat à la liberté des citoyens, puis l'art. 115 relevant une circonstance aggravante, tirée de la qualité du délinquant, édicte le bannissement, une peine perpétuelle, si ce coupable est un ministre, et l'art. 117, qui s'applique à toutes les personnes visées, ajoute que des dommages-intérêts pourront être accordés, soit sur la poursuite criminelle, soit par la voie civile. Il s'agit, à la vérité, de réparations ayant en partie un caractère pénal et stipulées dans l'intérêt des particuliers, pour compenser les souffrances causées par une privation arbitraire de leur liberté ; il n'en est pas moins remarquable que la seule disposition du Code pénal où le mot de ministre se trouve écrite ait été prise en vue de l'application de la responsabilité pécuniaire ministérielle. — Cette disposition du Code pénal, par conséquent, de droit étroit, contient un principe dont certains commentateurs n'hésitent pas à étendre le bénéfice aux intérêts privés lésés par un acte ministériel dépourvu de toute criminalité. Ils affirment le droit de demander une réparation pécuniaire en justice. C'est aller bien loin. Il y a tels actes de gestion qui peuvent être de conséquence nuisible pour la fortune des individus et ne sauraient donner ouverture à leurs réclamations. Il ne viendra à l'esprit d'aucune personne sensée que le ministre soit plus responsable pécuniairement vis-à-vis d'eux de son impéritie que l'avocat qui a perdu par maladresse la cause de son client, ou le médecin qui s'est trompé sur la nature d'une maladie. Il n'est attaquable que par voie d'interpellation, si on prend au Parlement la défense du plaignant.

Digitized by Google

avons reproduit les termes mêmes plus haut, du moins le sens qui s'en dégage nettement. S'il y a dette, on ne saurait parler d'indemnité, et dès lors plus n'est besoin d'arbitrer, plus d'évaluations approximatives, plus d'hésitation sur le *quantum* ; la responsabilité se mesure exactement sur la dette, et le chiffre de celle-ci est celui même de la dépense irrégulière non couverte par un crédit correspondant. Tant il a été emprunté, tant il est dû. Il reste à poursuivre le remboursement. Doit-on essayer de régler par le détail les cas où un ministre pourra être soumis à cette poursuite? Le législateur ne se heurterait-il pas à un problème d'une solution très difficile, en cherchant à organiser la responsabilité pécuniaire par la détermination des conjonctures dans lesquelles il y aurait lieu de la prononcer? A les enclore dans une formule restrictive, ne risquerait-il pas de faire une énumération sujette aux reproches qu'on adresse à toutes les énumérations, à savoir d'être incomplète? Il ne nous semble pas possible de prévoir tous les cas de responsabilité pécuniaire, parce qu'ils peuvent être multiples et divers, échapper par leur imprécision au dénombrement. C'est une appréciation à faire à propos de chaque espèce.

Il faut tout d'abord rechercher s'il y a eu une dépense faite sans les autorisations et les crédits nécessaires, mais ce n'est pas l'unique élément. Si la créance de l'État a été remboursée sous une forme quelconque, de sorte que l'État profite de la dépense sans éprouver de préjudice, la dette ne saurait exister, ni par suite l'État exercer de réclamation légitime. Expliquons-nous par un exemple: Le budget porte un crédit de 20.000 francs pour l'enseignement primaire. Au lieu d'affecter cette somme à sa destination, le ministre l'emploie pour l'enseignement supérieur. L'État n'y perd rien, puisque l'enseignement supérieur qui bénéficie de la dépense est un service public. A la vérité l'enseignement primaire, qui est aussi un service public, souffre de la perte des 20.000 francs qui lui avaient été alloués. Si un vote du Parlement ne les lui rend pas, ce service est lésé par la privation d'une somme votée pour son fonctionnement et lui restant due. Le ministre de l'instruction publique est débiteur de l'enseignement primaire, mais, comme d'autre part, il pourrait exercer la répétition d'une somme égale dont a bénéficié l'enseignement supérieur, il se

Digitized by Google

trouve à la fois créancier et débiteur, et la compensation s'établit. Si, au contraire, il a attribué à un enseignement une somme quelconque sans allocation préalable ou sans autorisation et que les Chambres refusent d'inscrire au budget un crédit correspondant, il demeure débiteur. Telle hypothèse peut s'envisager où la dépense excéderait la fortune du ministre. Il a cru devoir, dans un intérêt de sécurité nationale, pour prévenir des périls à l'extérieur ou à l'intérieur, comme c'était le cas de M. de Montbel, engager des sommes considérables, des millions. Le Parlement n'approuve pas ultérieurement la dépense, parce qu'il la juge inutile ou même frustratoire ; le ministre peut être ou ne pas être passible de responsabilité pécuniaire. Il ne devra équitablement pas l'être si les fonds ont été, en réalité, employés pour l'État, même inconsidérément. Il pourrait toujours, pensons-nous, être déclaré responsable des gaspillages qui auraient été commis à l'occasion de la dépense faite pour l'État, et dans la mesure des gaspillages découverts. Ils sont, en effet, une conséquence de la faute qu'il a volontairement perpétrée, en contractant des engagements financiers sans mandat du pouvoir compétent ni ressources afférentes, et ils le mettent, par suite de la règle de droit commun rappelée à l'art. 1382 C. c., en débet vis-à-vis du Trésor public. Sa fortune pourrait ne pas suffire à combler le déficit, mais la question de sa solvabilité est indifférente au fond du droit. — Il ressort, avec évidence, des observations précédentes que, si le ministre peut être rendu pécuniairement responsable de l'inexécution des lois, quand cette inexécution provient d'un emploi de crédit contraire à l'affectation arrêtée par le pouvoir législatif, lorsque, au contraire, l'inexécution résulte d'une abstention totale, que le crédit n'a pas été employé du tout, alors même qu'il s'ensuivrait du dommage pour l'État, les fonds restant dans les caisses du Trésor, le ministre ne devrait rien et ne saurait encourir qu'une responsabilité politique.

En fait la responsabilité pécuniaire a été appliquée quelquefois, sinon à l'encontre des ministres, du moins au regard des préfets qui jouent dans le département le rôle du ministre dans l'État. En 1874, un préfet, s'abusant sur les dispositions du conseil général, se rendit, au nom du département, acqué-

Digitized by Google

reur d'une maison destinée à servir de caserne de gendarmerie. L'assemblée départementale ne ratifia point la dépense, et le préfet est demeuré propriétaire de l'immeuble. Plusieurs préfets ont été de même obligés de rembourser au département des dépenses faites, sans un crédit préalablement ouvert et au moyen d'un emprunt ou de virements, pour le mobilier de la préfecture. Ce mobilier est devenu leur propriété personnelle quand le conseil général n'a pas consenti à le prendre en charge. Les préfets se sont soumis sans résistance, sans engager de procès ; ils se sont spontanément inclinés, ou bien il a suffi d'une instruction ministérielle pour dicter leur acquiescement.

III

Peut-on concevoir des crimes ministériels non prévus par les lois pénales ? — Système de la Cour des Pairs condamnant le ministère Polignac. — La responsabilité pécuniaire ne se conçoit guère comme accessoire de la responsabilité politique. — Elle se conçoit au contraire comme accessoire de la responsabilité criminelle. — Comparaison avec les législations étrangères. — Prescription spéciale proposée par M. Bozérian.

La résolution de la Chambre des députés a, par une association d'idées toute naturelle, soulevé l'examen d'une question plus vaste, celle de la responsabilité générale des ministres, parce qu'il peut se rencontrer des espèces où la responsabilité pécuniaire serait engagée à côté de la responsabilité politique ou de la responsabilité criminelle. L'on s'est même demandé, à cette occasion, s'il pouvait exister des crimes ministériels innommés, c'est-à-dire des crimes autres que ceux énumérés dans les lois pénales, et en quoi ils consisteraient. Il a été émis cette idée qu'il n'était pas nécessaire de déterminer de pareils crimes à l'avance, et que le législateur arbitrerait, dans sa sagesse, au fur et mesure des infractions dénoncées. Nous nous rappelons un professeur de droit criminel qui, au début de ses leçons, posait en axiome que toute la criminalité humaine était prévue au Décalogue. Il est certain qu'en prescrivant le respect de la vie et des biens de toute nature appartenant à autrui, la loi mosaïque condamne toutes les manières de les atteindre. Cependant il n'est point exact que les commandements de Dieu suffisent à assurer, par leur observation,

Digitized by Google

l'ordre social. Le législateur a créé des délits conventionnels, ainsi le vagabondage, la mendicité, qui n'entraînent, par eux-mêmes, aucune violation de la loi morale. Il y a aussi des infractions résultant d'un certain état de civilisation, d'un ordre politique donné, et c'est ici que la théorie, au premier aspect étrange et répulsive, de crimes ministériels spéciaux, peut trouver sa justification.

Sans doute, la plupart des crimes possibles dans une gestion ministérielle sont, dans les prévisions du Code pénal, comme constituant des cas de trahison ou de concussion, tels que concert avec l'ennemi extérieur ou intérieur, dilapidation des deniers publics en vue d'un lucre personnel ou au profit de tiers, etc.

Lorsque l'Écriture dit : « Si l'épée vient et que la sentinelle « ne donne pas l'alarme, et que l'épée tue, il sera demandé « compte à la sentinelle du sang versé, » le cas rentre dans les conjectures du Code pénal.

La sentinelle, c'est le ministre, et sa faute équivaut à la trahison. Les attentats à la Constitution paraissent être des actes de trahison, sous lesquels il n'y aurait qu'à mettre une indication particulière pour préciser chaque espèce. Très certainement ce ne serait pas, la plupart du temps, un travail bien difficile. Pourtant il est tel cas qu'on ne saurait, dès à présent, dans quelle catégorie ranger, tant ce terme de violation de la Constitution peut présenter quelquefois de vague, d'obscurité et d'équivoque. Si cela signifie un manquement aux devoirs constitutionnels, dans quelle mesure, à quel propos et avec quelle portée ? Empruntons un exemple à de récents incidents parlementaires. Lorsque le Sénat donnait à l'art. 6 de la Constitution l'interprétation que l'on sait, si le Sénat ne se trompait point, il y avait dans la résistance du Ministère une violation de la Constitution. Mais la Chambre a repoussé l'interprétation du Sénat et, dès lors, sans examiner la valeur respective des deux thèses, le pouvoir législatif n'étant pas d'accord en son double organe, pourrait-on faire un crime constitutionnel au cabinet Bourgeois de son attitude, et si la majorité du Palais-Bourbon en arrivait à donner sur ce point raison à celle du Luxembourg, est-ce que cette majorité pourrait équitablement mettre en accusation des ministres couverts

Digitized by Google

par un vote précédent? Voilà un cas qui demanderait à être élucidé; mais, ce qu'on peut affirmer, c'est que, pour en faire la base d'une accusation de crime ministériel pénalement punissable, il faudrait que la qualification eût été, au préalable, déterminée par le législateur. Il ne saurait exister de crimes indéterminés. Le crime ministériel de ce genre, précisément parce qu'il peut constituer un attentat spécial jusqu'ici inconnu dans notre régime pénal, doit être défini d'avance, car il n'y a point d'infraction contre une règle inexistante. Donc ici, pas d'autre répression possible que celle résultant de la responsabilité politique, laquelle n'est pas susceptible de comporter des règles précises.

Comme le défaut de proportion entre la faute qui compromet un État et la répression pénale à appliquer au ministre fautif ne saurait jamais satisfaire qu'imparfaitement l'absolue justice, que d'autre part, la punition du coupable présente un bien minime intérêt en comparaison de l'importance du vote parlementaire en vertu duquel le pouvoir dont il a été fait un mauvais usage doit passer à des mains plus dignes de l'exercer, la responsabilité politique paraît à beaucoup la seule sanction d'une efficacité sérieuse. C'est l'opinion exprimée, en 1866, devant le Corps législatif impérial par M. Thiers qui, après une critique des procédés plus ou moins compliqués et souvent excessifs imaginés pour le châtiment de la criminalité ministérielle, concluait en ces termes : « On place les dé« positaires de l'autorité souveraine en face des élus de la « nation. Une solennelle discussion s'engage entre les uns et « les autres sous les yeux du pays, et si, à la suite de cette « discussion, une improbation, quelque légère qu'elle soit, se « manifeste, les représentants du chef de l'État se retirent de« vant cette désapprobation, et, grâce à ce procédé, on a « substitué à des lois draconiennes quelque chose de bien « plus honorable, la susceptibilité d'honnêtes gens qui ne « veulent gouverner le pays qu'avec son assentiment. »

Cela doit suffire évidemment, s'il ne s'agit que d'erreurs, quelque désastreuses qu'en aient été les suites; mais lorsqu'on relève à la charge de l'intéressé quelque chose de plus grave que l'erreur, des faits offrant les éléments constitutifs d'un délit ou d'un crime, l'infraction commise peut légitimement entraîner une punition personnelle pour son auteur.

Digitized by Google

Les violations de la Constitution peuvent assurément revêtir ce caractère et emporter ces conséquences; mais serait-il au moins nécessaire d'en donner une définition préalable, afin qu'il n'y eût pas de surprise. Tant que ces cas auxquels ne se rattache clairement aucune qualification de droit commun ne seront point spécifiés, on ne saurait y appliquer de poursuites criminelles sans méconnaître le principe de la non rétroactivité des lois en ce qu'il a de tutélaire. Et sans doute il conviendrait, non seulement de définir les infractions, mais de spécifier les pénalités, ce qui pourrait se faire, soit au moyen d'un Congrès, soit en suivant les voies de la procédure législative ordinaire, cette dernière méthode nous paraissant même préférable, à raison des inconvénients que présente la réunion d'une composite Assemblée constituante, où toutes sortes de questions sont susceptibles de se soulever insidieusement, malgré des accords préalables en vue de circonscrire le champ des délibérations. Il ne faut pas oublier d'ailleurs que, quand le juge est un des organes du pouvoir législatif, il constitue alors un simple tribunal ayant pour unique mission d'appliquer la loi, non de la faire, et qu'il violerait tous les principes de la justice en infligeant des peines inédites. Lorsque le ministre Polignac fut condamné par la Cour des Pairs à la détention perpétuelle, peine qui n'existe pas dans notre Code pénal, où la détention temporaire se trouve seule édictée, le juge, en se transformant ainsi en législateur, fit litière des droits de l'accusé. Les exemples d'iniquités historiques abondent, mais ni leur fréquence, ni l'approbation populaire ne les légitiment. La justice ne dépend point du consentement universel. Il faut, pour justifier une répression, la rencontre de trois éléments : un acte légalement criminel ou délictueux, une intention coupable, une pénalité légale correspondante. Hors de là, point d'équité.

Il semblerait fort difficile d'appliquer à ce genre d'infractions constitutionnelles la sanction d'une réparation pécuniaire. Il ne serait peut-être pas impossible de l'établir à titre d'amende ou de dommages-intérêts; mais combien on s'éloignerait ainsi de la notion d'une créance pure et simple, d'un chiffre rigoureusement déterminé, à recouvrer sur les biens du ministre débiteur de l'État, laquelle seule, à notre avis, peut

Digitized by Google

donner lieu à une action isolée au civil. Comment évaluer, en espèces sonnantes, le préjudice résultant pour la nation du simple refus fait par un cabinet de se retirer devant le vote hostile d'une seule Chambre, sous le prétexte qu'il faudrait pour le renverser la volonté des deux, ou que, si l'une d'elles possède ce pouvoir, ce n'est pas celle qui a condamné la politique du ministère?

Si la responsabilité pécuniaire ne se conçoit guère comme accessoire de la responsabilité politique, il n'en est pas de même au regard de la responsabilité criminelle, où la peine afflictive ou infamante peut certainement se doubler d'une réparation en argent. L'arrêt de condamnation emportant, s'il y a lieu, restitution civile, ou des dommages-intérêts pour compenser la perte éprouvée, donne ainsi satisfaction aux personnes lésées dans leurs biens, et on ne voit pas de raison pour que, si cette personne est l'État, il ne reçoive l'indemnité due aux justiciables ordinaires. Dans tous les cas prévus par la législation criminelle où la peine s'accompagne d'une réparation pécuniaire, il est incontestable que le ministre coupable reste soumis à ces règles de droit commun. Il faudrait, pour l'en exempter, une disposition spéciale qui n'existe nulle part.

Il n'entre pas dans notre plan, quelque intéressante que pût d'ailleurs être cette étude, de rechercher comment les nations étrangères ont organisé la responsabilité ministérielle. La matière est sans doute de celles où l'on peut tirer quelque fruit d'un examen comparatif; toutefois chaque peuple a son autonomie morale, son tempérament propre et, à se lancer dans la voie de l'imitation, on risque peut-être plus d'expériences nuisibles qu'utiles. C'est chez nous qu'il faut placer notre idéal. Bornons-nous à dire qu'il y a des pays où la législation est muette sur la responsabilité ministérielle, d'autres où elle la règle, et quelques-uns où les fautes politiques, même non volontaires, exposent les détenteurs du pouvoir à une responsabilité pécuniaire ; mais plus généralement le dépositaire infidèle ou maladroit de l'autorité ne devient responsable sur ses biens personnels qu'à la suite et en conséquence d'une responsabilité criminelle. Quelquefois le crime entraîne obligatoirement une réparation civile; ailleurs l'action civile ne

Digitized by Google

se présente que comme une éventualité subordonnée à une condamnation criminelle, mais n'en est pas le corollaire nécessaire, et le pouvoir compétent, pour ordonner les poursuites, en apprécie la convenance.

Une question vient naturellement se poser ici, dont toutes les législations auxquelles nous faisons allusion ne montrent pas un égal souci, celle de savoir quelle limite aura dans le temps la responsabilité pécuniaire des ministres. M. Bozérian n'a pas manqué d'y prendre garde, et il propose (art. 4) la prescription « si, à l'expiration de l'année qui suit le jour où « le rapport de la Cour des Comptes a été distribué en exécu- « tion de l'art. 15 de la loi du 21 avril 1832, la loi fixant la « quotité du dommage n'a pas été votée par les deux Chambres. »

Si la prescription est, comme l'enseigne Cujas, une création du droit civil, le législateur ne saurait éprouver ici de gêne à en établir la durée arbitrairement. M. Bozérian pense, et il n'est pas nécessaire d'insister sur les raisons qui justifient son opinion, qu'une courte prescription doit suffire. Cependant on peut lui objecter que les déficits susceptibles de donner lieu à la réparation réclamée ne sont pas exclusivement constatés par le rapport de la Cour des Comptes et se manifestent souvent après le dépôt de ce document, par exemple par des demandes de crédits supplémentaires. C'est la loi seule des comptes qui a un caractère définitif, et elle n'intervient quelquefois que plusieurs années après l'exercice budgétaire. Il semblerait donc plus logique de ne faire courir la prescription annuelle qu'à partir du jour de la promulgation de cette loi. D'autres estiment qu'il faudrait la porter à trois ans, à dater de la cessation des fonctions du ministre, parce que ce délai doit paraître suffisant pour mettre le Parlement en mesure de connaître les irrégularités financières d'une gestion ministérielle. De ces trois systèmes, le dernier repose sur une présomption, les deux autres sur des réalités et, s'il fallait opter, nous nous prononcerions pour le second.

Digitized by Google

IV

Quelle doit être la juridiction compétente en matière de responsabilité pécuniaire des ministres ? — Enumération des juridictions, préexistantes ou à créer, qui pourraient en connaître. — C'est au ministre des finances que devrait incomber la charge des poursuites. — Le tribunal de première instance est la juridiction préférable.

Dans les cas de responsabilité pécuniaire simple, c'est-à-dire sans connexité avec un crime ou un délit, ne résultant que d'une dépense irrégulièrement engagée, non couverte par le vote d'un crédit ultérieur, et ayant occasionné un préjudice financier à l'Etat, quelle juridiction devrait être appelée à statuer ? Sur cette question de compétence les idées sont très partagées, et de même fort diverses les pratiques en usage dans les autres pays. En certains lieux l'autorité judiciaire la plus élevée est investie du droit de juger les ministres, ailleurs c'est la Chambre Haute ; quelquefois l'élément judiciaire et le législatif forment, par des délégués, une cour spéciale, par exemple en Norvège et en Danemark ; en Autriche, on constitue un tribunal d'Etat composé de vingt-quatre jurisconsultes, pris parmi les simples citoyens et dont chaque chambre désigne une moitié. L'idée qui a généralement prévalu c'est que les fonctions ministérielles, par leur nature spéciale, par le caractère particulier des fautes qu'elles peuvent entraîner, ne comportaient pas une application des règles juridictionnelles de droit commun. En France, sous un régime républicain, avec notre éducation et nos habitudes égalitaires, convient-il d'instituer un tribunal d'exception, une juridiction privilégiée, uniquement à raison des personnes en cause et lorsqu'il ne s'agit que d'un recouvrement de créances par voie judiciaire ? Chaque fois que le législateur s'est trouvé en face de la question, qu'on lui demandait de trancher, il a hésité, tâtonné et, en fin de compte, non seulement il n'a pas donné de solution, mais aucune doctrine ferme ne se fait jour au milieu de ses tergiversations, rien ne s'en dégage que l'incertitude.

En 1829, M. Dupin, suivi par la Chambre, affirmait la compétence du tribunal civil. Il rencontrait des contradicteurs, notables, entre autres MM. de Broglie et Roy, ministre des finances, et ceux-ci faisaient, sous la monarchie de juillet,

Digitized by Google

théoriquement prévaloir le principe d'une juridiction exceptionnelle exercée par la Chambre des pairs. M. Dupin se ralliait en 1833 à cette manière de voir, sous réserve d'une procédure de garanties à instituer. En 1835, la Chambre des députés accueillait de ses approbations le rapport présenté par M. Sauzet, au nom de la Commission chargée d'étudier la question, et qui se terminait ainsi : « La charte porte que les ministres « sont responsables, et si l'on admet que ces mots impliquent « la responsabilité civile, il faut admettre que toutes les fois « qu'il y aura lieu d'intenter une action contre un ministre « au civil, la Chambre des députés l'intentera, la Chambre des « pairs jugera. » L'un et l'autre système avaient l'avantage de la netteté.

Mais parallèlement, il surgissait d'autres théories moins simples, qui ont été reprises depuis par des jurisconsultes et des publicistes. Certains semblent s'être efforcés surtout de chercher des solutions compliquées, savantes, et nous avons récemment entendu, dans une assemblée de juristes, proposer l'émission d'un vœu qui témoigne de l'ingéniosité de son auteur. Cette combinaison consisterait à instituer, sous la présidence du vice-président du Conseil d'Etat, un tribunal composé des premiers présidents et procureurs généraux de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, des présidents de section du Conseil d'Etat et des présidents de chambre des Cours de cassation et des comptes.

Il est certain que cette haute juridiction, étrangère aux passions politiques, échapperait aux critiques dirigées contre la transformation d'un corps politique en tribunal, et ne mériterait pas davantage le reproche d'abaisser le prestige ministériel, reproche que l'on fait au système qui amène la comparution devant les juges ordinaires du ministre dont la gestion présenterait des irrégularités à corriger. La conception nous paraît supérieure au système autrichien, qui n'est qu'une modalité du jury et en passerait, transplanté chez nous, pour la contrefaçon. Mais qui engagerait la poursuite, qui instruirait, qui ferait office de ministère public à l'audience ; admettrait-on des défenseurs plaidant oralement ou par mémoires? Il faudrait évidemment inventer une procédure *ad hoc*, sur laquelle le spécieux docteur avait tout-à-fait oublié d'éclairer sa lanterne.

Digitized by Google

Quelques-uns ont songé à porter le débat devant le Conseil d'Etat, qui joint à des attributions consultatives et réglementaires un pouvoir juridictionnel. Pour qui sait quel esprit a présidé à la création de l'organe et connaît le fonctionnement de ses rouages, ce n'est pas une vue juste.

La juridiction de la Cour des comptes a aussi des partisans mais elle ne nous semble pas mieux désignée. On ferait plus qu'agrandir son cadre, ce serait bouleverser son économie. La Cour des comptes juge, non les ordonnateurs, mais les comptables, et le ministre est un ordonnateur et point du tout un comptable, il n'a pas une caisse dont il manie personnellement les deniers. Il signe des mandatements, et c'est un caissier qui les acquitte sur les fonds mis par le législateur à la disposition du service à rémunérer.Sa responsabilité ne porte point sur une gestion matérielle. La Cour des comptes doit nécessairement avoir vue sur la comptabilité des ordonnateurs pour exercer son contrôle sur celle des comptables.

Lorsqu'elle examine le compte des ordonnateurs, si elle aperçoit, au cours de ses investigations, des irrégularités, des fautes commises par eux, la Cour des comptes a le droit et le devoir de les signaler ; mais en en donnant connaissance au ministre des finances, elle ne se livre à aucune appréciation morale, elle ne recherche ni si l'ordonnateur est coupable et passible d'une pénalité quelconque, ni les motifs auxquels il a obéi. Elle statue sur les opérations de comptabilité, sur des chiffres. Ces chiffres sont-ils exacts ou infidèles ? La dépense a-t-elle été faite en conformité de son objet ? Voilà ce dont elle se préoccupe. La Cour des comptes ne constitue pas toutefois une juridiction purement matérialiste, qui se borne à vérifier la sincérité des chiffres produits dans une comptabilité. Le côté moral des choses ne lui est pas entièrement soustrait. Il lui appartient de voir dans la conduite du comptable, et il arrive quelquefois qu'elle décharge un redevable par des considérations d'équité. Elle relève les circonstances dans lesquelles les comptables auraient dû refuser le paiement, elle les blâme de s'être dérobés à leur devoir et prononce contre eux un arrêt de débet, avec une injonction de rembourser dans un délai qu'elle impartit. Cet arrêt emporte hypothèque sur les biens du débiteur et fait courir les intérêts.Il est revêtu

Digitized by Google

de la formule exécutoire. La Cour des comptes connaît même de l'exécution de ses décisions, en ce sens qu'il faut son *quitus* pour opérer la libération du débiteur, à moins qu'il ne l'obtienne par une remise gracieuse qui ne dépend nullement d'elle. La Cour des comptes n'est pas cependant une juridiction absolument souveraine. Ses sentences peuvent comporter des recours. Si le comptable attaque l'arrêt de débet comme pris en violation de la loi, il y a une juridiction supérieure qui statue, le Conseil d'Etat. D'autre part si, au cours des poursuites engagées à la suite de son arrêt par l'agent judiciaire du trésor, il se produit des vices de procédure, le tribunal civil les apprécie. Ainsi, la décision de la Cour financière peut quelquefois être mise en échec, et il y a là sans doute une raison de plus pour ne pas déférer à cette juridiction des causes dont l'examen ne rentre d'ailleurs point dans la sphère de ses attributions normales.

La doctrine d'après laquelle le Sénat serait seul compétent pour statuer sur les poursuites dirigées contre les ministres à unique fin de réparation civile a pour elle des autorités considérables. En 1882, un jurisconsulte éminent, M. le sénateur Humbert, a soutenu avec force cette thèse, qui était, comme on sait, celle du Garde des sceaux de 1835. Nous ne commettons sans doute pas une indiscrétion en révélant que le Conseil d'Etat, dernièrement appelé à donner son avis sur la question a, après une discussion abondante et approfondie et sur les conclusions d'un très savant et intéressant rapport de M. le conseiller de Rouville, adopté cette opinion, et rédigé en conséquence un projet de loi qui doit être distribué aux Chambres. Quelques journaux en ont d'ailleurs donné l'analyse. A l'appui de ce système on invoque des arguments historiques, politiques et juridiques. Historiquement on rappelle les débats parlementaires des diverses époques, où la majorité législative a paru incliner vers la compétence exclusive de la Chambre haute. Au point de vue politique, on se montre surtout touché de la qualité des personnes intéressées, et l'on exprime la crainte d'avilir les plus hautes fonctions de l'Etat en soumettant les titulaires à une juridiction autre que celle du premier des grands pouvoirs publics; on va même jusqu'à redouter de porter par là atteinte au principe de la distinction des

Digitized by Google

pouvoirs, qui se trouverait compromis par l'immixtion du juge civil ou financier dans les affaires où l'intérêt politique prédomine. Enfin on argumente du texte de la loi, qui est ici l'art. 6 de la constitution de 1875, ainsi conçu : « Les ministres sont « solidairement responsables devant les Chambres de la poli- « tique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels ». Voilà, dit-on, une disposition nette, précise, impérative, hors de conteste, applicable à tous les genres de responsabilité.

A s'en rapporter strictement à la lettre, l'argument semblerait sans réplique. Est-ce pourtant une réponse définitive, et son acceptation n'aurait-elle pas précisément pour effet d'engendrer le péril qu'on tient par-dessus tout à éviter, la confusion des pouvoirs ? Cette disposition ne nous paraît point en tout cas, en dépit ou plutôt à cause du laconisme de sa teneur, interdire toute controverse. Nous ne serons pas contredit en affirmant que, lorsqu'elle vota cet art.6, l'Assemblée nationale avait, principalement, sinon uniquement, en vue la responsabilité politique. Il était urgent de l'établir au lendemain d'un scrutin parlementaire qui avait donné au gouvernement du pays sa forme définitive et rendu par suite nécessaire la création d'un mécanisme constitutionnel approprié. Le législateur jugea avec raison que le plus pressé était de prendre des précautions contre le pouvoir exécutif en cas de divergence avec lui. Mais la responsabilité ministérielle peut porter sur des cas plus graves que des dissentiments politiques. Les ministres ne sont pas à l'abri des tentations criminelles, et il fallait s'armer contre des entraînements de cette nature. Aussitôt l'éventualité envisagée, on chercha à y parer. Le même jour (24 février) fut adoptée la loi relative à l'organisation du Sénat, dont l'art.9 érige cette assemblée en Cour de justice pour juger, soit le Président de la République, au cas de haute trahison, soit les ministres, et pour connaître des attentats de toutes autres personnes contre la sûreté de l'Etat. Il ne s'agit plus ici, en ce qui concerne les ministres, de la responsabilité politique ordinaire, celle que le Parlement exerce en renvoyant les cabinets qui ont perdu sa confiance, mais d'une responsabilité résultant des crimes politiques, prévus dans les lois pénales, qu'un ministre peut commettre. L'infraction et la juri-

Digitized by Google

diction sont également déterminées. Ces attributions judiciaires exceptionnellemt dévolues à la Chambre haute ont de tout temps rencontré des critiques. Sous la monarchie de juillet, Arago, rappelant à la tribune l'exécution du maréchal Ney, vouait éloquemment à l'anathème les corps politiques jugeant les délits politiques.

On peut certainement appréhender de la passion chez les juges sénatoriaux, mais le jury n'y serait pas moins accessible, et plus haut placé se trouve le tribunal, plus en somme il y a de raisons de se confier à son impartialité, de ne suspecter de sa part ni complaisance, ni parti pris, ni acharnement injustifiable, ni faiblesse. L'art. 6 de la constitution n'a pas besoin de commentaires et se suffit à lui-même. Il existe une tradition parlementaire constante qui en assure l'exécution. Mais il n'en allait pas de même de l'art. 9 de la loi sur l'organisation du Sénat, qui pose une règle sans s'occuper de l'application. Cette disposition a reçu un complément par l'art. 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, édictant sommairement et sous la réserve d'une procédure à organiser par une loi ultérieure, qui n'est pas faite encore, la marche parlementaire à suivre pour la poursuite. Il est dit que la Chambre décidera seule de la mise en accusation et rappelé que le Sénat seul jugera, mode d'agir conforme à la sage pratique qui sépare en droit commun l'accusateur de l'autorité chargée de statuer. Mais ce texte contient une incise qui permet d'appeler le Sénat à prononcer sur les crimes de tout genre commis par un ministre, par exemple l'homicide, comme cela se passait sous d'autres régimes, où les ministres et les pairs de France coupables d'un crime de droit commun étaient jugés par la Chambre haute constituée en tribunal criminel. En portant que les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés devant le Sénat pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, au lieu de dire pour crimes commis à raison de l'exercice des fonctions, le législateur a étendu, par cette formule générale, la compétence du Sénat à tous les crimes perpétrés durant l'exercice de ces fonctions. A la vérité c'est une faculté, non une obligation, pour la Chambre de les traduire devant le Sénat et il n'en a pas été usé jusqu'ici, quoique l'occasion s'en soit présentée dans une affaire célèbre.

Digitized by Google

Il semble donc que le Parlement ait marqué des préférences pour la justice de droit commun. Mais ce qui n'a pas eu lieu encore sous le régime actuel pourrait arriver à l'avenir, et il serait possible de voir un ministre poursuivi par la Chambre devant le Sénat pour un crime sans rapport avec l'exercice des fonctions ministérielles. Si la peine principale était de nature à s'accompagner d'une condamnation pécuniaire accessoire, la Haute Cour, qui a plénitude de juridiction, statuerait sans conteste valablement sur l'une et sur l'autre.

Ce n'est toutefois qu'exceptionnellement que les juridictions criminelles prononcent des condamnations civiles.

Les Conseils de guerre n'ont pas de compétence pour accorder des dommages-intérêts. La Cour d'assises statue à leur égard sans jury. Le législateur a pris ici bien soin de séparer le juge criminel du juge civil, qui au tribunal correctionnel ne font qu'un seul et même magistrat. Comment expliquer ces démarcations, sinon par cette raison que le juge naturel en matières civiles est le juge du droit commun, celui que son instruction particulière, ses habitudes, sa vocation professionnelle rendent spécialement apte à examiner les contestations relatives à des intérêts pécuniaires ? Donc, qnand il n'y a ni crime, ni délit donnant lieu à une accusation devant la Haute-Cour, que le débat se restreint à un intérêt pécuniaire, à un litige d'ordre exclusivement civil, et alors qu'on ne tire d'aucun texte exprès et formel la compétence du Sénat en matière civile pure, interpréter l'art. 6 de la Constitution comme en investissant cette assemblée, c'est la faire sortir de son rôle normal et aboutir à la confusion des pouvoirs.

Si nous sommes tous capables d'apprécier des questions de moralité, de discerner des actes coupables, il n'en va pas de même au regard d'affaires qui exigent des études préparatoires et des connaissances idoines. A chacun son métier et tout en ira mieux. Il est évident au reste, et cela n'est contesté par personne, qu'au cas où l'on ferait une des sections du pouvoir législatif juge de procès civils, une procédure appropriée s'imposerait, laquelle n'existe point et offrirait sans doute de grandes difficultés d'organisation, tandis que en renvoyant le ministre débiteur de l'Etat devant les juges ordinaires, comme tout autre justiciable, la procédure de droit commun suffit.

Digitized by Google

A notre humble estime, le Parlement n'a pas mission de déclarer la responsablité pécuniaire des ministres. Il accorde ou rejette le crédit pour couvrir la dépense irrégulièrement engagée, mais là doit se borner son rôle, et aller plus loin, lui reconnaître qualité pour proclamer cette responsabilité, même sans rendre un jugement et en renvoyant directement le ministre devant le tribunal civil, ce serait sanctionner un empiétement du pouvoir législatif sur le pouvoir judiciaire. Le caractère d'une telle déclaration, empruntant à l'autorité d'où elle émanerait en quelque sorte force de loi, la condamnation deviendrait obligatoire, le tribunal n'aurait plus l'entière liberté d'appréciation, l'indépendance judiciaire qui constitue une de ses raisons d'être. Il n'y aurait pas au surplus, nous semble-t-il, de contradiction nécessaire entre un jugement qui ne reconnaîtrait pas la responsabilité pécuniaire du ministre ou l'en déchargerait et la délibération des Chambres portant refus de crédit, à la suite de laquelle il serait poursuivi. Cette délibération, qui épuise le droit parlementaire, n'est qu'une constatation sur laquelle le gouvernement voit ce qu'il a à faire. S'il estime des poursuites utiles, le ministre actionné comparaît au prétoire dans les conditions d'un simple justiciable. Les juges entendent des explications. Il peut invoquer à la barre des moyens de défense, des considérations qu'il lui serait difficile de présenter aux Chambres. Le tribunal envisage toutes les faces de l'affaire, sauf le côté politique sur lequel le Parlement a dit le dernier mot, et cet examen fait par des professionnels offrirait d'autres garanties qu'un jugement rendu par un corps politique, dont la sentence pourrait être influencée par le souvenir des débats parlementaires.

Où serait dans ces conditions le danger de faire mettre en échec par un tribunal les décisions du Parlement, puisque les Chambres n'auraient pas voté de poursuites, laissant au gouvernement le soin de les intenter, s'il le jugeait à propos? C'est naturellement le ministre des finances à qui incomberait ce souci. Il apprécierait dans sa sagesse, comme fait le Ministère public pour l'action publique dont il est le maître. Il n'y a au surplus pas de loi qui oblige un créancier à exiger le paiement de son débiteur, et le ministre chargé de recouvrer la

Digitized by Google

créance de l'Etat, malgré les injonctions résultant de l'arrêt de la Cour des comptes, malgré le vote du Parlement rejetant le crédit destiné à effectuer la dépense irrégulière, peut trouver préférable d'exonérer le redevable de la totalité ou d'une partie de la dette. Lorsqu'il s'agit de comptables de deniers publics, le débet est prononcé soit par l'arrêt de la Cour des comptes, soit par un arrêté spécial du ministre des finances qui a force exécutoire, et les poursuites ont lieu, comme on sait, à la diligence de l'agent judiciaire du trésor. Mais le ministre demeure libre de les arrêter en tout état de cause, et il use largement en pratique de cette faculté.

Un décret est nécessaire pour l'exonération totale ou partielle. Les ministres n'hésitent pas à le provoquer, et il arrive journellement que des remises gracieuses sont faites à des fonctionnaires débiteurs du trésor. En 1887, les ministres de l'instruction publique et des finances saisirent la section de l'intérieur du conseil d'Etat d'un projet de décret tendant à faire abandon en faveur d'un ancien professeur de l'Université de la somme de 2.200 francs, reliquat d'une dette contractée par lui envers le trésor public comme élève de l'école normale supérieure ayant rompu son engagement décennal. Ils invoquaient l'art. 13 de la loi du 24 juin 1852. La section émit un avis de rejet, la demande ne lui paraissant pas justifiée. Cette décision n'a probablement point empêché le gouvernement de se montrer généreux.

Les constatations de déficit établies par la Cour des comptes ne sauraient suffire à mettre en mouvement l'action contre le ministre. Il faut que la loi des comptes soit intervenue et qu'elle ne contienne aucun crédit correspondant aux sommes indûment dépensées, aucune disposition quelconque anéantissant la dette. Dès que le pouvoir législatif a refusé sa ratification, la dépense faite à tort tombe, selon l'expression de M. Dufaure, à la charge du ministre ordonnateur, et à partir de cet instant il n'existe plus de débat entre le Parlement et le ministre. Celui-ci est personnellement endetté vis-à-vis d'un créancier qui s'appelle l'Etat, mais que ce titre ne différencie pas à lui seul d'un créancier ordinaire.

Le juge paraît dès lors tout indiqué, c'est celui des contestations civiles entre particuliers, le tribunal de première instance.

Digitized by Google

L'Etat dans ses procès avec eux en matière de propriété domaniale relève de cette juridiction, et il n'y a pas de raison juridique patente pour soustraire dans le cas qui nous occupe sa propriété mobilière, ses droits mobiliers aux règles de compétence et de procédure régissant ses droits immobiliers. Le litige se jugerait en dehors de toute discussion politique, la question politique ayant déjà été tranchée dans les Chambres et demeurant devant le prétoire *res inter alios acta*. Telle était en 1829, l'opinion de Dupin, et, si l'illustre jurisconsulte parut changer d'avis quelques années plus tard, malgré sa ténacité notoire dans ses idées, peut-être sa conversion ne résultait-elle pas uniquement d'une conviction doctrinale acquise et y entrait-il un peu d'arrière pensée malicieuse des embarras où la nécessité d'inventer une procédure spéciale (dont le premier acte serait nécessairement un décret à l'effet de constituer la Chambre haute en Cour de justice, appareil bien solennel pour juger de simples questions d'argent) jetterait les adversaires de la juridiction de droit commun et forcerait d'y revenir. Avec celle-ci en effet tout se simplifie, nul besoin de modifier les règles des Codes et de toucher à notre organisation judiciaire; dans les autres systèmes au contraire tout devient compliqué, obscur et difficile.

CH. ROUSSEL (1),
Conseiller d'Etat.

(1) ROUSSEL (Charles), né le 14 octobre 1832 ; avocat à Cahors (1855) ; juge de paix à Milianah, en Algérie (1861-1865) ; juge d'instruction à Oran (1865-1870) ; avocat général à Lyon (1870) ; préfet (1873-1879) ; conseiller d'Etat (1879).

Principales publications : *Souvenirs d'un ancien magistrat d'Algérie* (1897) ; collaboration à la *Revue des Deux-Mondes* (n° du 1er juin 1875 : *De la naturalisation des étrangers en Algérie ;* n° du 15 août 1875 : *De la naturalisation des indigènes ;* n° du 1er août 1876 : *la justice en Algérie, les tribunaux indigènes*) ; à la *Nouvelle Revue* (nos des 15 mai et 1er juin 1891 : *L'Algérie devant le Sénat ;* n° du 15 octobre 1896 : *Un pape français : Jean XII*); au *Journal des Economistes* (n° du 15 octobre 1893 : *Le Sénat et l'Algérie ; l'administration générale ;* n° du 15 mai 1894 : *Le Sénat et l'Algérie, loi sur la propriété foncière ;* n° du 15 décembre 1894 : *Le Sénat et l'Algérie, l'Enseignement supérieur musulman*) ; à la *Revue du droit public et de la Science politique* (nos de mars-avril 1894 : *Un récent appel comme d'abus ;* n° de janvier-février 1895 : *Du traitement des conseils de Prud'hommes*).

(LA RÉDACTION).

Digitized by Google

L'ÉTAT ET LES CHEMINS DE FER [1]

Sommaire : Introduction. — I. Des services publics et des monopoles économiques. — II. Des chemins de fer comme services publics et comme monopoles économiques. — III. Des tarifs de chemins de fer. — IV. L'intervention de l'Etat en matière de chemins de fer.

Il est positif que, pour certains économistes, l'économie politique et sociale est une science qui tient tout entière dans ces quatre mots : *Laisser faire, laisser passer*. Quelle que soit la question qu'on leur pose, et qu'il s'agisse du travail des enfants et des femmes dans les manufactures ou du régime des colonies, du commerce des blés ou de l'industrie des transports, ils n'y voient jamais qu'une seule et unique solution possible : l'initiative individuelle s'exerçant dans la plénitude de sa liberté. Qu'on parcoure l'article : *Chemins de fer*, de M. Michel Chevalier, dans le *Dictionnaire de l'économie politique*, article très remarquable à bien des égards, et demeuré tel quoique écrit depuis près de vingt-cinq ans, on y verra discutés successivement tous les problèmes que soulèvent ces voies de communication, sauf un seul : celui de savoir si ce ne serait point à l'Etat de les construire et de les exploiter. L'auteur ne semble pas mettre en doute un seul instant que cette tâche n'incombe à des compagnies privées. A un certain moment, il nous parle de l'exploitation des chemins de fer telle qu'elle se faisait en Angleterre, vers 1843 ; il nous apprend que quelques personnes trouvaient cette exploitation

(1 Ce mémoire a été composé dans le courant de 1875, à un moment où la question du rachat des chemins de fer, de nouveau pendante en Suisse à l'heure actuelle, avait été déjà soulevée dans le canton de Vaud, et sur la demande de deux membres du Conseil d'Etat de Vaud dont un, M. Delarageaz, s'en est autorisé au cours d'une série d'articles publiés par le *Nouvelliste Vaudois* en octobre 1875. Je m'en suis servi moi-même, depuis lors, comme de texte dans mon cours d'économie politique appliquée en y ajoutant les développements que m'ont fourni divers ouvrages successivement parus et dont les auteurs se mettaient plus ou moins à mon point de vue. Je laisse le morceau tel qu'il fut écrit, me réservant d'analyser les ouvrages dont il s'agit dans une *note* finale.

Digitized by Google

« très peu conforme à l'intérêt public », et demandaient que les chemins de fer anglais fussent « rachetés et exploités par l'Etat ». Puis il ajoute : « Cette conclusion était forcée. Le gou-
« vernement anglais aurait eu tort de s'emparer des chemins
« de fer en les rachetant d'autorité. C'eût été une atteinte très
« sérieuse à l'esprit d'association qui est une des forces vitales
« de la société anglaise. C'eût été une attaque contre la *liberté*
« *de l'industrie* qui est un des attributs indispensables de la
« société moderne. Jusque-là, dans les chemins de fer, les
« administrateurs s'étaient mépris, la *liberté de l'industrie* avait
« fait un écart. Ce n'était pas une raison pour exercer envers
» les compagnies des violences et pour entraver systématique-
« ment la *liberté de l'industrie* en matière de chemins de fer.
« Les associations étaient accessibles à la raison. La *liberté de*
« *l'industrie* portait en elle-même, le temps aidant, le remède
« à ses propres excès (1) ». C'est le même auteur qui, à la fin d'une longue lettre, dans une polémique avec M. Wolowski au sujet de la liberté des banques d'émission, après avoir invité son contradicteur à prendre un maître de philosophie comme M. Jourdain, lui disait : « Si donc dans cette
« affaire, mon honoré confrère, vous avez présenté une œu-
« vre aussi peu convaincante, c'est que vous êtes entré en
« campagne en répudiant le principe de la *liberté du travail* :
« vous avez fait comme le marin qui, en mettant à la voile,
« jetterait la boussole à la mer. La discussion sur les ban-
« ques, de même que toute discussion politique, est sans
« issue pour celui qui tourne le dos à la *liberté du travail.*
« Conservons la bonne habitude de respecter ce principe, qui
« fait notre force et notre valeur. Revenons-y sans fausse
« honte quand nous avons eu le malheur de nous en sépa-
« rer (2) ». On le voit : la construction et l'exploitation des chemins de fer par des compagnies privées et la libre émission des billets de banque sont des applications du principe de la liberté de l'industrie ou de la liberté du travail ; et tout homme qui ne sera pas partisan de ces systèmes sera un adversaire du principe de la liberté de l'industrie ou de la liberté du travail, un ennemi de l'économie politique, tranchons le

(1) *Dictionnaire de l'économie politique*, t. I, p. 353.
(2) L. Wolowski, *La Banque d'Angleterre et les banques d'Ecosse*, p. 248.

Digitized by Google

mot, un socialiste. Et pourtant, il ne faut pas creuser beaucoup pour reconnaître que, par des motifs différents, mais également décisifs, l'émission des billets de banque n'a rien de plus à faire avec la liberté du travail que la construction et l'exploitation des chemins de fer avec la liberté de l'industrie.

On sait que la formule : *Laisser faire, laisser passer,* ainsi traduite : *Libre concurrence et libre échange,* a été adoptée par l'école de Manchester et poussée par cette école à ses dernières limites. Mais on sait aussi qu'une réaction énergique contre cet excessif individualisme est en train de s'opérer en Allemagne sous le nom de *Socialisme de la chaire.* Une fraction notable, si ce n'est même la majorité, des professeurs d'économie politique et sociale des universités de ce pays se sont déclarés résolus à préconiser dans certaines limites l'intervention de l'Etat en matière d'industrie. Ces réformateurs ont déclaré vouloir se placer dans une position intermédiaire entre le socialisme qui fait trop intervenir l'Etat et le manchesterianisme qui ne le fait pas intervenir assez. D'Allemagne, le socialisme de la chaire a déjà passé en Italie où beaucoup d'hommes distingués, et même plusieurs économistes éminents, lui ont donné leur adhésion. Inutile d'ajouter que les chemins de fer et les billets de banque sont au nombre des manifestations de l'industrie et du crédit dans lesquelles on se réserve d'appeler l'intervention de l'Etat. Mais, à vrai dire, on ne voit pas jusqu'ici que les économistes de la nouvelle école se montrent fort supérieurs à ceux de l'ancienne quant à la manière d'établir leurs conclusions. Ces anciens économistes affirmaient le *laisser faire, laisser passer* ; les nouveaux affirment l'intervention de l'Etat ; mais ni les uns ni les autres ne démontrent rien. Or, c'est d'affirmations gratuites surtout que nous sommes las, et ce serait surtout de démonstrations rigoureuses que nous aurions besoin. Ce que nous reprochons, en somme, à M. Michel Chevalier c'est moins encore de conclure en matière de chemins de fer et de billets de banque à la liberté de l'industrie et du travail que de ne fonder cette conclusion sur aucune base quelconque, soit rationnelle soit expérimentale. Aussi ne saurait-il nous suffire d'entendre les socialistes de la chaire nous donner l'assurance qu'ils feront intervenir l'Etat en matière de chemins de fer, qu'ils le feront intervenir un

Digitized by Google

peu plus que les économistes, sans toutefois le faire intervenir tout à fait autant que les socialistes proprement dits. A quel titre l'Etat peut-il et doit-il intervenir dans l'industrie des chemins de fer ? Voilà ce que nous voudrions savoir. Nous saurions par cela même exactement dans quels cas et dans quelles limites il y peut et y doit intervenir. Nous sortirions enfin des systèmes pour entrer dans la science.

I

DES SERVICES PUBLICS ET DES MONOPOLES ÉCONOMIQUES

L'économie politique pure nous apprend que : La production et l'échange sous le régime de la concurrence des propriétaires fonciers, travailleurs et capitalistes consommateurs et des entrepreneurs producteurs, sur le marché des services et sur le marché des produits, est une opération par laquelle les services peuvent se combiner en les produits de la nature et de la quantité propres à donner la plus grande satisfaction possible des besoins sous cette double réserve : 1° que chaque service comme chaque produit n'ait qu'un seul prix sur le marché, celui auquel l'offre et la demande sont égales; et 2° que le prix de vente des produits soit égal à leur prix de revient en services (1).

Qu'il n'y ait, pour les services et pour les produits, qu'un seul prix sur le marché, celui auquel a lieu l'égalité de l'offre et de la demande, et *que le prix de vente des produits soit égal à leur prix de revient en services*, ces deux conditions n'en font qu'une seule et unique qui est *que les services s'échangent les uns contre les autres suivant des proportions communes résultant des dispositions de tous leurs propriétaires ;* et cette condition est une condition de justice qu'il appartient à l'économie sociale d'établir (2).

Que les produits soient de la nature et de la quantité propres à donner la plus grande satisfaction possible des besoins, autrement dit, qu'il ait été tiré le plus grand et le meilleur parti possible des services, c'est là une circonstance dont l'utilité est évidente par elle-même. Et quand l'économie politique

(1) Voyez mes *Eléments d'économie politique pure*, 20e, 21e et 22e leçons.
(2) Voyez mes *Etudes d'économie sociale : Théorie de la propriété.*

Digitized by Google

pure l'a énoncée, il ne reste plus à l'économie politique appliquée qu'à rechercher avec soin les cas où la concurrence est possible pour se confier à elle, et ceux où elle ne l'est pas pour recourir à quelque autre moyen.

Or la concurrence est généralement possible en matière de production de services et produits d'intérêt privé. Ces services et produits sont ceux qui intéressent les hommes en tant qu'individus vaquant librement à l'obtention de leurs positions personnelles, c'est-à-dire à la satisfaction de besoins divers et inégaux pour chacun d'eux. Chaque individu consommateur suppute le nombre d'unités de services ou produits alimentaires, d'habillement, mobiliers, etc., qu'il pourrait consommer à la rigueur. Il compare les intensités d'utilité, non seulement des unités similaires d'un même service ou produit, mais des unités différentes des diverses espèces de services ou produits. Les prix une fois criés ou affichés, il voit comment il doit distribuer son revenu entre ces diverses marchandises pour se procurer la plus grande utilité effective possible. Et, finalement, il demande tant de tels ou tels produits ou services. Ainsi, il y a généralement, pour chaque service ou produit d'intérêt privé, une foule de consommateurs-demandeurs ; et, par cela même, il y a une foule de producteurs-offreurs assurés de vendre à l'un ce qu'ils ne vendront pas à l'autre. Dès lors, la concurrence peut fonctionner. La demande de certains produits se trouvant supérieure à l'offre, les consommateurs iront à l'enchère et feront la hausse ; le prix de vente s'élèvera au-dessus du prix de revient, et la production se développera. L'offre de certains produits se trouvant, au contraire, supérieure à la demande, les producteurs iront au rabais et feront la baisse ; le prix de vente tombera au-dessous du prix de revient, et la production se restreindra. L'ordre et la proportion s'établiront d'eux-mêmes avec l'équilibre.

Il n'en est pas de même en matière de production de services et produits d'intérêt public. Ceux-là sont théoriquement ceux qui intéressent les hommes comme membres de la communauté ou de l'État procédant d'autorité à l'établissement des conditions sociales, c'est-à-dire à la satisfaction de besoins qui sont les mêmes pour tous et qui sont égaux pour tous. On

Digitized by Google

peut bien, si l'on veut, se figurer l'État consommateur supputant, lui aussi, le nombre d'unités de services ou produits relatifs à la sécurité extérieure et intérieure, à la justice, à l'instruction, aux communications, etc., qu'il lui faudrait à la rigueur ; comparant les intensités d'utilité des unités similaires d'un même service ou produit et des unités différentes des diverses espèces de services ou produits; voyant, les frais évalués, comment il doit employer son revenu pour se procurer la plus grande utilité effective possible ; et enfin, demandant tant de tels ou tels produits ou services. Mais la similitude s'arrête là. Tout cela fait, il n'y aura généralement, pour chaque service ou produit d'intérêt public, qu'un seul consommateur-demandeur, l'État ; et, par cela même, il n'y aura point de producteurs-offreurs, chacun d'eux devant se dire que ce qu'il ne vendrait pas à l'État, il ne le vendrait à personne.

En possession d'un principe imparfaitement démontré et même imparfaitement défini, mais néanmoins fondé jusqu'à un certain point, et désireux de l'appliquer dans le plus grand nombre de cas possible, les économistes se sont toujours efforcés d'assimiler les services ou produits d'intérêt public à ceux d'intérêt privé. C'est une erreur : il y a entre les uns et les autres une différence absolue. Le besoin des services ou produits d'intérêt privé est senti par les individus ; le besoin des services ou produits d'intérêt public n'est senti dans toute son étendue que par la communauté ou l'État. De même que les individus ne sentent pas toujours judicieusement leurs besoins, l'État non plus ne sent pas toujours judicieusement les siens, si les hommes qui le représentent ont été mal choisis. Cela est fâcheux, dans les deux cas, et il importe de remédier à la cause du mal ; mais il ne s'ensuit pas qu'il faille, dans le second, s'en remettre aux individus du soin de demander les services et produits d'intérêt public ; car il est certain qu'alors ces services et produits ne seraient le plus souvent ni demandés ni offerts, ni produits ni consommés. Aussi les économistes qui ont prétendu soumettre la production des services publics à la règle de la libre concurrence ont-ils commis une méprise que leur ton d'assurance et de plaisanterie ne rend que plus lourde et plus inexcusable. Ils ont compromis la science politique autant que la science économique ; ils ont porté la confusion dans toute la science sociale.

Digitized by Google

Ce n'est donc qu'exceptionnellement que l'État peut attendre de la concurrence la production des services ou produits d'intérêt public ; en général, il doit les produire lui-même, et, s'il a des raisons de vouloir, non seulement que ces services ou produits soient consommés, mais qu'ils le soient dans certaines conditions, il peut toujours déclarer qu'il les produira seul : en termes techniques, il peut s'en réserver le *monopole*. Au contraire, ce n'est qu'exceptionnellement que l'individu doit produire lui-même les services ou produits d'intérêt privé; en général, il peut en attendre la production de la concurrence. C'est alors le cas de proclamer le « principe de la libre concurrence ; » et, toutefois, à côté des monopoles d'État relatifs aux services et produits d'intérêt public qui sont fondés sur le droit et qu'on peut appeler monopoles *moraux*, il y a place pour des monopoles d'État relatifs à des services et produits d'intérêt privé qui seraient fondés sur l'intérêt et qu'on pourrait appeler monopoles *économiques*. Ces monopoles, tout en n'étant pas, comme les premiers, en dehors de l'industrie, seraient au moins, comme eux, en dehors de la liberté de l'industrie.

En effet, la concurrence suppose aussi bien la multiplicité des entrepreneurs que celle des consommateurs; et, par conséquent, tout le principe de la libre concurrence repose aussi sur cette hypothèse que, de même qu'en cas de perte, la quantité des produits diminuera et leur prix s'élèvera par détournement d'entrepreneurs, ce qui réduira l'excédent du prix de revient sur le prix de vente, de même, en cas de bénéfice, la quantité des produits augmentera et leur prix s'abaissera par affluence d'entrepreneurs, ce qui réduira l'excédent du prix de vente sur le prix de revient et fera concorder ces deux prix l'un avec l'autre. Or, cette affluence d'entrepreneurs ne se produit pas lorsque, pour une cause ou pour une autre, l'entreprise est dans une seule main, c'est-à-dire en monopole. Alors, en cas de bénéfice, l'excédent du prix de vente sur le prix de revient n'est pas réduit, par la raison que l'augmentation dans la quantité et l'abaissement du prix des produits ont lieu tant qu'ils amènent une augmentation du bénéfice de l'entrepreneur, et non pas jusqu'à ce que ce bénéfice soit réduit à zéro. Il suit de là que le principe de la liberté de l'industrie n'est

Digitized by Google

pas nécessairement applicable à la production des services ou produits d'intérêt privé dont l'entreprise ne peut se faire qu'en monopole.

On sait quelle est la différence. Tandis que le « laisser faire » appliqué à une industrie susceptible de concurrence indéfinie a pour résultat que les consommateurs obtiennent la satisfaction maxima avec la condition que le prix de vente soit égal au prix de revient, les entrepreneurs ne faisant ni bénéfice ni perte, la même règle appliquée à une industrie en monopole a pour résultat que les consommateurs obtiennent cette satisfaction maxima avec la condition que le prix de vente soit supérieur au prix de revient, le monopoleur faisant le plus grand bénéfice possible (1). Dans le premier cas, l'entrepreneur est un intermédiaire dont on peut faire abstraction, et les propriétaires fonciers, travailleurs et capitalistes échangent entre eux des services contre des services; dans le second cas, l'entrepreneur intervient pour prélever, à son profit, une certaine portion de la richesse échangée.

C'est pour éviter cette prélibation onéreuse qu'il y a lieu, dans certains cas, de ne plus « laisser faire », mais, au contraire, de faire intervenir l'État. L'État interviendra soit pour exercer lui-même le monopole, soit pour l'organiser de façon à ce qu'il soit exercé sans bénéfice ni perte. Ainsi naissent les monopoles économiques fondés sur l'intérêt social à côté des monopoles moraux fondés sur le droit naturel. Ce sont des monopoles privés transformés en monopoles d'État ou en monopoles concédés par l'État. Il importe de bien distinguer ces monopoles économiques des monopoles moraux. Non seulement leur raison d'être n'est pas la même; mais, de plus, dans le monopole moral exercé au profit de la communauté, les produits, qui sont les services publics, peuvent et doivent souvent être gratuits, au lieu que, dans le monopole économique exercé au profit des individus, il suffit que les produits soient livrés au prix de revient et non au prix de bénéfice maximum.

Est-ce à dire que le principe de la liberté de l'industrie doive être suspendu, et que l'État doive intervenir sans exception dans toutes les industries susceptibles de monopole ? Ce n'est pas, bien loin de là, notre conclusion. Notre analyse montre

(1) Voyez mes *Eléments d'économie politique pure*, 37e leçon.

Digitized by Google

le monopole comme contraire à l'intérêt social, et l'intervention de l'État comme fondée sur l'intérêt social. Mais d'abord, l'intérêt doit fléchir devant le droit, et ensuite un intérêt inférieur peut fléchir devant un intérêt supérieur. On conçoit tel cas où le monopole privé serait de droit. Si, par exemple, l'entrepreneur de notre produit était un inventeur parfaitement maître de son secret et ne demandant à aucun degré le concours ni l'appui de l'État, son droit ne serait-il pas d'exercer son monopole? De même que la communauté ou l'État a ses droits sur lesquels l'individu ne doit pas empiéter, de même aussi l'individu a ses droits que l'État ne doit pas méconnaître. On peut soutenir qu'un entrepreneur qui a acheté à forfait des services producteurs est propriétaire de ces services et propriétaire du produit qu'il en tire, qu'il est en droit de fabriquer de ce produit la quantité qui lui convient pour le vendre au prix qui lui convient. Ainsi, l'intérêt de la consommation céderait ici devant le droit de propriété. On conçoit aussi tel cas où le monopole privé serait d'intérêt. Si, par exemple, notre entrepreneur était un inventeur moins maître de son secret que le précédent et demandant à l'État sa protection pour exercer son monopole pendant un certain temps à la condition de mettre, ce temps écoulé, l'invention dans le domaine public, il pourrait être de l'intérêt de la société de conclure cette convention. En effet, il vaudrait mieux pour les consommateurs avoir immédiatement le produit en rémunérant par quelques années de monopole les efforts de l'inventeur que d'en attendre indéfiniment la découverte d'un heureux hasard. Ici, l'on aurait fait céder un intérêt moins considérable devant un intérêt plus considérable. Seulement, et tout cela dit, on conçoit enfin tel cas où, le monopole privé n'étant ni de droit ni d'intérêt, l'intervention de l'État deviendrait utile et légitime.

Supposons que le produit dont il s'agit soit de l'eau ou du gaz, et notre entrepreneur un individu ou une compagnie qui veut porter cette eau ou ce gaz au domicile des particuliers. Il n'y a là aucun secret qui puisse être gardé, ni aucune découverte de nature à être encouragée. Mais l'entrepreneur a besoin que la commune l'autorise à enfouir ses conduites sous la voie publique. Le monopole est inévitable. La commune ne peut

Digitized by Google

autoriser un nombre indéfini d'entrepreneurs à enfouir des tuyaux dans les rues ; elle n'en peut autoriser que deux ou trois tout au plus ; et les deux ou trois seront bien vite amenés à se coaliser pour se partager entre eux un bénéfice de monopole plutôt que de se faire concurrence les uns aux autres. La concurrence entre un nombre limité d'entrepreneurs n'est rationnellement qu'un fait transitoire à la suite duquel se produit le fait définitif du monopole d'un seul fondé sur la ruine des autres ou du monopole de tous ou de quelques-uns établi par coalition. Si donc, sous prétexte de liberté de l'industrie, on concédait, soit à un entrepreneur, soit à deux ou trois, sans conditions, la fourniture en question, le résultat final serait certain : il serait livré aux consommateurs 1000 mètres cubes d'eau ou de gaz par jour, au prix de vente de 5 fr. le mètre cube et au prix de revient de 2 fr., avec un bénéfice de 3000 fr. par jour (1). Quelle raison de justice ou d'utilité y a-t-il à cela ? Aucune. Dès lors, que la ville fournisse elle-même l'eau ou le gaz aux consommateurs, à raison de 5000 mètres cubes par jour au prix de 2 francs, sans bénéfice ni perte ; ou, autrement, qu'elle concède la fourniture par adjudication, le rabais portant sur le prix ; le résultat sera le même. C'est ainsi que, dans les monopoles économiques, la communauté intervient soit pour exercer soit pour faire exercer le monopole au prix de revient.

Mais on sait aussi que le monopole porte atteinte, non seulement à la condition d'égalité du prix de vente et du prix de revient, mais encore à celle de l'unité de prix (2). Ainsi, dans notre exemple, le résultat tout à fait définitif serait de faire livrer aux consommateurs 2500 mètres cubes d'eau ou de gaz dont 10 à 50 fr., 40 à 20 fr., 950 à 5 fr., et 1500 à 3 fr., l'entrepreneur unique ou les entrepreneurs coalisés réalisant ainsi un bénéfice de 5550 fr. par jour (3). C'est, aux yeux de certains auteurs, une chose toute simple et toute naturelle que le monopoleur poursuive et obtienne ainsi un surcroît de bénéfice par

(1) Voici pourquoi. Le prix étant supposé successivement de 100, 50, 20, 5, 3 et 2 francs ; et la quantité débitée à chacun de ces prix étant respectivement de 0, 10, 50, 1000, 2500 et 5000 unités ; le produit, déduction faite de 2 francs de frais par unité, serait de 0, 480, 900, 3000, 2500 et 0 francs. Le prix de 3 francs serait donc le prix de bénéfice maximum. Les frais fixes qui s'ajouteraient aux frais proportionnels réduiraient le bénéfice sans changer le prix.

(2) Voyez mes *Eléments d'économie politique pure*, 37e leçon.

(3) Les chiffres donnés ci-dessus en note expliquent encore ce nouveau calcul.

Digitized by Google

le moyen du prix multiple. Parlant, à la fin de son travail *De l'influence des péages sur l'utilité des voies de communication* (1), de la solution que comportent toutes les questions relatives à l'exploitation d'un monopole, « cette solution, dit Dupuit, « repose sur ce principe général, c'est qu'il faut demander pour « prix du service rendu non pas ce qu'il coûte à celui qui le « rend, mais une somme en rapport avec l'importance qu'y atta- « che celui à qui il est rendu.» Nous ne saurions, quant à nous, accepter sans restrictions ce soi-disant principe qui, énoncé d'une façon aussi absolue, serait destructif de toute justice. Que ce soit l'intérêt du monopoleur d'entretenir sur le marché non plus un seul prix de vente égal au prix de revient, non plus même un seul prix de bénéfice maximum, mais plusieurs prix égaux aux plus grands sacrifices pécuniaires pouvant être consentis par les consommateurs, cela ne fait aucun doute ; que ce soit son droit, c'est une autre affaire.

A cet égard, nous reviendrons à notre précédente distinction. Que s'il s'agit d'une industrie ou d'un commerce susceptible de libre concurrence, ou d'un monopole basé sur le droit ou l'intérêt général, nous n'avons rien à dire. Dans ces conditions, c'est le droit de l'industriel ou du commerçant de vendre le même produit à des prix différents, comme, d'autre part, c'est le droit du chaland de l'acheter ainsi si cela lui fait plaisir. Je dis le même produit, alors qu'il y aurait identité parfaite ; à plus forte raison s'il y a une différence quelconque de nature, ou de qualité, ou d'apparence. Un chocolatier multiplie les enveloppes et les étiquettes, un libraire multiplie les formats et les papiers, en évitant tous deux avec soin ce qui serait une tromperie sur la qualité de la marchandise, en vue de vendre le même chocolat ou le même ouvrage à des prix différents. Vous estimez que la différence des prix n'est pas justifiée par la différence de forme des produits ; achetez en conséquence, ou, s'il vous plaît de payer non un produit réel, mais la satisfaction d'un caprice, ne vous plaignez pas.

Maintenant, cela dit, et alors qu'il s'agirait d'un monopole de fait, il nous sera bien permis de demander pourquoi à la faculté d'élever le prix de vente du niveau du prix de revient à celui du prix de bénéfice maximum, le monopoleur joindrait

(1) *Annales des Ponts et Chaussées*, nos de mars et avril 1849.

Digitized by Google

encore et par surcroît celle de maintenir sur le marché plusieurs prix de vente correspondant aux sacrifices maxima des consommateurs. Ainsi, dans l'exemple que nous avons choisi d'une fourniture d'eau ou de gaz, ce ne serait pas assez que le concessionnaire fît un bénéfice de monopole de 3000 fr. par jour en livrant à la consommation 1000 mètres cubes à 5 fr. au lieu de 5000 mètres cubes à 2 fr.; il faudrait encore qu'en maintenant les deux prix supérieurs de 20 fr. et 50 fr. et le prix inférieur de 3 fr. à côté du prix de 5 fr., par telles ou telles combinaisons, comme en servant certains abonnés avant les autres, à des heures spéciales, il portât le bénéfice de 3000 fr. à 5550 fr.? Nous pensons, pour notre part, que, s'il y a lieu de prévenir la première de ces deux conséquences du monopole, il y a d'autant plus lieu d'empêcher la seconde. Et nous déclarons sans hésiter que, s'il faut subir la multiplicité des prix dans le cas de monopole de droit ou d'intérêt général, il faut, en dehors de ce cas, y voir une raison de plus de transformer les monopoles de fait en monopoles d'Etat économiques.

II.

DES CHEMINS DE FER COMME SERVICES PUBLICS ET COMME MONOPOLES ÉCONOMIQUES.

Les chemins de fer sont des chemins assujettis à certaines conditions de pente, de courbure, et garnis de rails sur lesquels roulent des convois de voyageurs et de marchandises traînés par des locomotives. Ils se classent, à côté des routes et des canaux, parmi les voies de communication ; mais ils s'en distinguent et se caractérisent spécialement par la solidarité qui y résulte de l'emploi des rails entre ces trois éléments de tout transport : la voie, d'une part, le véhicule et le moteur, de l'autre. On s'était figuré, au début, pouvoir laisser, sur les chemins de fer comme sur les routes et les canaux, la liberté du parcours à divers entrepreneurs de transport ; mais on a bien vite reconnu que l'entrepreneur de transport devait y être en même temps l'exploitant de la voie et qu'il devait percevoir à la fois le *péage*, ou loyer de cette voie, et le *frêt*, ou loyer du véhicule et du moteur. Toutefois, comme c'est le rôle propre de la science de distinguer par abstraction ce qui est confondu dans la réalité,

Digitized by Google

nous considérerons d'abord la voie ferrée en elle-même, indépendamment du transport qui s'y effectue, sauf à revenir ensuite à l'union de l'une et de l'autre.

Le service des voies de communication est-il un service public ? — « Il ne paraît pas nécessaire, dit Adam Smith, que « la dépense de ces ouvrages publics soit défrayée par ce qu'on « appelle communément le *revenu public,* celui dont la percep- « tion et l'application sont, dans la plupart des pays, attribués « au pouvoir exécutif. La plus grande partie de ces ouvrages « peut aisément être régie de manière à fournir un revenu par- « ticulier suffisant pour couvrir leur dépense, sans grever d'au- « cune charge le revenu de la société. Une grande route, un « pont, un canal navigable, par exemple, peuvent le plus sou- « vent être construits et entretenus avec le produit d'un léger « droit sur les voitures qui en font usage.

«... D'ailleurs, si ce droit ou taxe est avancé par le voiturier, « il est toujours payé en définitive par le consommateur qui s'en « trouve chargé dans le prix de la marchandise. Néanmoins, « comme les frais du transport sont extrêmement réduits au « moyen de ces sortes d'ouvrages, la marchandise revient tou- « jours au consommateur, malgré ce droit, à bien meilleur « marché qu'elle ne lui serait revenue sans cela, son prix n'é- « tant pas autant élevé par la taxe qu'il est abaissé par le bon « marché du transport...

«... Lorsque les grandes routes, les ponts, les canaux, etc. « sont ainsi construits et entretenus par le commerce même qui « se fait par leur moyen, alors ils ne peuvent être établis que « dans les endroits où le commerce a besoin d'eux, et, par con- « séquent, où il est à propos de les construire. La dépense de « leur construction, leur grandeur, leur magnificence répon- « dent nécessairement à ce que ce commerce peut suffire à payer. « Par conséquent, ils sont nécessairement établis comme il est « à propos de les faire (1). »

J.-B. Say, dans son *Cours*, mentionne cette opinion d'A. Smith, mais pour se ranger, quant à lui, à une manière de voir opposée : — « Adam Smith croit, dit-il, qu'une route doit être « payée par ceux qui en font usage et en proportion de l'usage « qu'ils en font ; que si le consommateur y gagne une diminu-

(1) *Richesse des Nations,* L. V, ch. I, section III, article 1er.

Digitized by Google

« tion de frais de production, au moins doit-il payer les frais « nécessaires. Mais ne doit-on pas, du moins dans beaucoup « de cas, ranger les moyens de communication parmi ces éta- « blissements dont Smith lui-même dit ailleurs que, quoique « hautement utiles à la société en général, personne en particu- « lier ne se croit assez intéressé à leur existence, pour vou- « loir en payer les frais ?

«... On peut, je crois, sans crainte, mettre les moyens de com- « munication, pourvu qu'ils soient judicieusement conçus, au « rang des dépenses sociales les mieux entendues. Il en résulte « une diminution de frais de production en général, une baisse « de prix pour tous les produits, d'où résulte un gain pour la « société (1). »

Insistant sur son opinion, et l'appuyant d'un exemple, Say dit plus loin : — « Les frais de confection d'un canal, même les « frais indispensables, peuvent être tels que les droits de navi- « gation ne soient pas suffisants pour payer les intérêts de l'a- « vance ; quoique les avantages qu'en retirerait la nation fus- « sent très supérieurs au montant de ces intérêts. Il faut bien « alors que la nation supporte gratuitement les frais de son éta- « blissement, si elle veut jouir du bien qui peut en résulter (2). »

Sur ce point, on le voit, comme sur d'autres, les « maîtres de la science » ne sont pas d'accord. Disons tout de suite que la thèse de Say nous paraît fondée jusqu'à un certain point, mais qu'en même temps son exemple nous semble bien mal choisi et son argumentation singulièrement malheureuse. Si l'on veut ranger, au moins en partie, le service des voies de communication parmi les services publics, c'est en dehors du transport des marchandises qu'il en faut chercher les motifs; et ce n'est pas sur les canaux, exclusivement destinés à ce transport, qu'il faut s'appuyer. Le transport des marchandises est une partie de leur façon ; par conséquent, en tant que permettant ou facilitant la circulation des produits, les voies de communication sont un capital productif et rentrent dans la règle générale de la production et de la capitalisation. Sous l'empire de la concurrence, de même que les services producteurs se combinent en les produits de la nature et de la quantité propres

(1) *Cours d'économie politique*, 7e partie, ch. XXIII.
(2) *Cours d'économie politique*, 7e partie, ch. XXIV.

Digitized by Google

à donner la plus grande satisfaction possible des besoins, de même les épargnes se transforment en les capitaux de la nature et de la quantité propres à donner la plus grande utilité effective possible. Dès lors, la libre concurrence est d'intérêt social en matière de capitalisation comme en matière de production, et toute direction artificiellement imprimée aux épargnes vers un mode de placement moins rémunérateur qu'un autre se résout en une perte d'utilité pour la société. Donc, sur le terrain où la question est placée, A. Smith a raison et J.-B. Say est en dehors de l'économie politique.

Mais les voies de communication, et particulièrement les routes et les voies ferrées, ne servent-elles qu'au transport des marchandises et à la circulation des services ou des produits? Tel était le point à examiner. A cet égard, nous ferons tout d'abord observer à A. Smith, qui range la défense nationale et la justice au nombre des fonctions de la communauté ou de l'État, que le service des voies de communication, s'il est essentiel à l'exécution de ces services publics, est lui-même, en cela, un service public. Il faut des routes ou des chemins de fer pour réunir les armées et les porter à la frontière ; et c'est avec raison que, lors de la discussion sur les chemins de fer dans les Chambres françaises, en 1838, on a attaché une grande importance au point de vue stratégique. Cette importance est réelle : elle a paru dans la guerre de sécession d'Amérique et dans les guerres qui ont eu lieu depuis lors en Europe. Il faut des routes ou des chemins de fer pour mettre les agents de la force publique à la poursuite des malfaiteurs ; et c'est faute de voies de communication suffisantes à cet effet que le brigandage subsiste dans certains pays comme la Grèce et la Sicile.

Cette première considération suffirait, à elle seule, pour justifier l'intervention de l'État dans l'établissement des voies de communication et pour motiver de sa part des encouragements et des subventions ; mais il y en a d'autres. Si l'on retranche du nombre des voyageurs qui circulent sur les routes et les chemins de fer ceux qui voyagent pour leur agrément et qui paient le service de la voie comme on achète un objet de consommation quelconque, ceux qui voyagent pour leurs affaires et dont les frais de route se retrouvent dans le prix de certains produits, si l'on en retranche enfin les militaires et les

Digitized by Google

gendarmes, il reste encore un certain nombre de voyageurs qui, ne voyageant ni pour leur propre compte, ni pour le compte des consommateurs, ni pour le compte de l'État, voyagent néanmoins dans l'intérêt de la société. Je citerai, par exemple, ces hommes qui se rendent aux divers congrès scientifiques, aux expositions industrielles et des beaux-arts, devenus si fréquents grâce aux chemins de fer. Une observation analogue serait applicable à certaines marchandises dont le transport n'intéresse pas seulement le consommateur qui les paie mais aussi, en un sens, la société même, par exemple, ces journaux qui, grâce aux chemins de fer, portent, dans l'intervalle du soir au matin, d'un bout du pays à l'autre, les nouvelles des incidents journaliers de la politique. Il faut, en vérité, avoir sur les yeux le double bandeau de l'individualisme le plus étroit et de l'utilitarisme le plus borné pour ne pas voir que, indépendamment de la façon donnée aux produits par le transport, les voies de communication ont encore un autre objet qui est de constituer, de resserrer l'unité nationale ; que, de même qu'une ville sans rues se réduirait à un amas d'habitations isolées les unes des autres, de même un pays sans voies de communication redeviendrait une agglomération de districts étrangers les uns aux autres ; que, grâce aux voies de communication, la population se distribue entre les campagnes et les villes ; que, par leur moyen, quelques-unes de ces villes deviennent des centres de mouvement scientifique, industriel, littéraire, artistique, d'où les idées, qui ne se paient point toujours dans les frais de production des marchandises, se répandent sur le pays tout entier ; qu'ainsi ces voies sont des agents essentiels de la civilisation et du progrès en tous sens.

Le service des voies de communication, tout spécialement des routes et des voies ferrées, a donc incontestablement, dans certaines limites, le caractère de service public. Il a de plus essentiellement celui de monopole, et de monopole pour l'exploitation duquel le concours de l'État est indispensable. Sous ce rapport, il y a une analogie parfaite entre la position d'un entrepreneur, comme celui que nous avons imaginé, qui voudrait fournir l'eau ou le gaz aux habitants d'une ville, et celle d'un entrepreneur qui voudrait effectuer les transports de voyageurs et de marchandises d'une ville à une autre. L'un a

Digitized by Google

besoin qu'on l'autorise à enfouir ses conduites sous la voie publique; l'autre a besoin qu'on l'autorise à acquérir par voie d'expropriation les terrains qui lui sont nécessaires. Et, de même qu'une commune ne peut autoriser un nombre indéfini d'entrepreneurs à enfouir des tuyaux dans les rues, de même l'État ne peut autoriser un nombre indéfini d'entrepreneurs à acquérir des terrains par expropriation entre une ville et une autre.

Et, toutefois, ce n'est pas encore la raison la plus décisive. Dans les deux cas, il y en a une autre tirée de la nature même de l'industrie dont il s'agit qui est telle que les mêmes frais de premier établissement, et jusqu'à un certain point d'exploitation, y sont susceptibles de se répartir sur un nombre de produits plus on moins considérable. Dix ateliers différents de menuiserie ou de construction exigent à peu près la même surface de terrain, la même étendue de bâtiments, le même nombre de métiers et de machines qu'un atelier unique qui fournirait la même quantité de produits. Tout au plus feraiton, dans ce dernier cas, une certaine économie assez peu importante sur la force motrice. Au contraire, une seule conduite peut suffire à desservir toute une population d'eau ou de gaz aussi bien que dix conduites; une seule route peut suffire à la même circulation de voyageurs et de marchandises que dix routes. La conduite posée ou la route construite, les frais de pose ou de construction peuvent se répartir sur une distribution ou une circulation soit dix fois plus petite, soit dix fois plus grande; et, que cette distribution ou cette circulation soit dix fois plus petite ou dix fois plus grande, ces frais n'en courront pas moins. Il y a là, J. S. Mill l'a justement remarqué (1), une circonstance qui met les industries où elle se produit en dehors du principe de la libre concurrence, par la raison que cette libre concurrence ne pourrait s'y exercer que moyennant des frais multipliés de premier établissement tout à fait inutiles en eux-même. Poser un second système de conduites d'eau ou de gaz dans une ville où il y en a déjà un qui pourrait à lui seul répondre à tous les besoins, construire un second réseau de routes dans un pays où il y en a déjà un susceptible de suffire à lui seul à toutes les communications,

(1) *Principes d'Economie Politique*, L. Ier, ch. IX, § 3.

Digitized by Google

ce serait une façon absurde de poursuivre le bon marché. A supposer même que la concurrence, introduite de cette façon, procurât un bon marché relatif, elle ne procurerait pas le bon marché absolu, en ce sens qu'il aurait toujours été désirable et possible d'obtenir les produits à un prix de revient dans lequel ne fussent pas entrés de doubles et triples frais de premier établissement.

Cette observation prend une valeur toute particulière quand il s'agit de frais de premier établissement très considérables. Alors, en effet, deux obstacles s'opposent à ce que la concurrence produise ses effets ordinaires de bon marché et même à ce qu'elle s'exerce : d'abord la difficulté de trouver des capitaux, et ensuite celle de rémunérer ces capitaux. Or tel est le cas des routes, des canaux et surtout des chemins de fer. C'est ce que Dupuit, à l'article *Péage* du *Dictionnaire de l'économie politique*, a mis en évidence par un exemple heureusement choisi et que nous nous bornerons à reproduire. « En effet, dit-il, « imaginons qu'une compagnie concessionnaire d'un canal « ou d'un chemin de fer élève le chiffre de son tarif de ma- « nière à porter ses profits bien au delà du taux ordinaire du « revenu des capitaux industriels ; que, ceux-ci ne rapportant « ordinairement que 6 à 7, elle obtienne 12 ou 15, et même « 20 pour 100 de bénéfices. Par exemple, la voie a coûté 100 « millions. La recette brute est de 30 millions ; les frais d'en- « tretien, d'administration, d'exploitation sont de 15 mil- « lions : reste 15 millions à distribuer aux actionnaires, c'est- « à-dire 15 pour 100 du montant de leurs actions. Certes, « un pareil résultat aurait de quoi tenter la concurrence, et, « s'il s'agissait d'une autre industrie, il est certain qu'une ou « plusieurs entreprises rivales viendraient partager et réduire « les profits de la première. Mais pour une voie de communi- « cation cela n'aura pas lieu. D'abord l'énormité du capital « nécessaire pour établir la nouvelle voie restreint à un très « petit nombre de personnes la possibilité de l'entreprendre; « ensuite c'est que, l'entreprise ancienne étant unique, la « nouvelle ne peut vivre qu'aux dépens de la première, et que « le bénéfice qui suffit à une ne suffit pas à deux. Quand cent « filatures prospèrent, la cent-unième peut prospérer aussi, « parce qu'il lui suffit d'une légère augmentation relative dans

Digitized by Google

« la consommation, ou même de prendre une très petite frac-
« tion de la clientèle des autres filatures, pour avoir le même
« sort. Mais il n'en est pas ainsi pour une entreprise qui est
« unique comme une voie de communication. Continuons
« l'hypothèse que nous avons posée tout à l'heure; et imagi-
« nons que de hardis capitalistes mettent 100 millions dans
« la construction d'une voie de communication parallèle à
« celle qui est établie. Remarquons d'abord qu'il est très pro-
« bable que la première entreprise, qui avait le choix des tra-
« cés, a pris le meilleur; elle a suivi la rive droite, vous n'au-
« rez plus que la rive gauche; ou elle a suivi la vallée, et vous
« n'aurez plus que les plateaux : c'est-à-dire que votre tracé
« est nécessairement inférieur sous le rapport des difficultés
« du terrain, de la richesse, de la population, etc. Puis, vous
« arrivez après des habitudes prises, des relations établies ;
« vous ne pouvez espérer de prendre à la première entreprise
« la moitié de sa clientèle : ce sera donc faire une part très
« large aux éventualités que de supposer que vous enlèverez
« 12 millions à la recette brute, et que vous y ajouterez 2 ou
« 3 millions de nouveaux produits, dus aux nouvelles localités
« traversées; en résumé, tout ce qu'on pourra espérer, c'est
« une recette de 15 millions. Déduisons maintenant les frais
« d'entretien et d'exploitation, qui pourront s'élever à 12 mil-
« lions, parce qu'un grand nombre d'entre eux sont indépen-
« dants de la fréquentation : et il ne restera plus que 3 mil-
« lions à distribuer, c'est-à-dire 3 pour 100. La première en-
« treprise, n'ayant plus qu'une recette de 18 millions, et des
« frais de 12 ou 13, ne donnera plus que 5 à 6 pour 100 au
« lieu de 15. Ainsi la nouvelle entreprise aurait fait beaucoup
« de mal à l'ancienne tout en ruinant ses actionnaires ; au lieu
« d'une bonne affaire, il y en aurait deux mauvaises (1). » On
ne saurait mieux dire, et le même Dupuit, à l'article *Voies de communication* du même *Dictionnaire de l'économie politique*, a eu beau se contredire en soutenant l'identité de l'industrie des chemins de fer et des autres industries, afin d'établir la possibilité d'appliquer aux chemins de fer le principe de la liberté de l'industrie, il n'a pas réussi à se réfuter lui-même. Remarquons, en effet, que, dans sa propre hypothèse, les deux

(1) *Dictionnaire de l'économie politique*, T. II, p. 340.

Digitized by Google

entreprises rivales s'entendent sur un point, savoir sur l'intérêt qu'elles ont à maintenir des tarifs de monopole, et qu'avant comme après leur prétendue concurrence, les consommateurs paient les transports non au prix de revient, mais au prix de bénéfice maximum. C'est ce qui a toujours lieu, en réalité, un peu plus tôt un peu plus tard. Dupuit ne se préoccupe pas de ce fait parce qu'il le trouve naturel et légitime ; mais nous, qui ne sommes point de cet avis, nous devions le signaler.

L'établissement et l'exploitation d'une voie ferrée, comme ceux d'une route ou d'un canal, échappent donc par nature à la concurrence. Mais il y a plus : si la route et le canal, considérés en eux-mêmes, constituent un monopole naturel, au moins la traction qui s'y opère rentre dans les conditions de la concurrence par la raison qu'un nombre indéfini de voitures et de bateliers peuvent rouler sur la route ou naviguer sur le canal. Le péage, si on le maintient, se paie à un monopoleur ; mais le frêt se paie à des entrepreneurs concurrents. Dans les chemins de fer, au contraire, la voie constitue un monopole naturel et la traction en constitue un autre essentiellement lié au premier par la raison que, comme nous l'avons dit, un nombre indéfini de compagnies d'exploitation ne peuvent faire circuler sur les rails leurs convois de voyageurs et de marchandises. Ici le loyer de la voie et le loyer des véhicules et des moteurs, le péage et le frêt, tout se paie à un monopoleur. C'est donc, par tous ces motifs, une véritable aberration que d'invoquer la liberté de l'industrie en matière de chemins de fer ; et il est d'autant plus urgent d'y chercher le bon marché par l'application des règles propres au monopole qu'ils constituent, comme on va le voir par l'étude de la question des tarifs, le monopole le plus puissant et le plus redoutable.

(*A suivre*)

LÉON WALRAS (1)
Professeur honoraire à l'Université de Lausanne.

(1) WALRAS (Marie-Esprit-Léon), né à Evreux (Eure) le 16 décembre 1834 ; professeur d'économie politique à l'Académie de Lausanne (1870) ; associé et membre de l'Institut international de statistique (1886-1892) ; membre correspondant de la Société royale des sciences de Liège (1887) ; membre honoraire de l'American Economic Association (1892) ; professeur honoraire à l'Université de Lausanne.

Digitized by Google

PRINCIPALES PUBLICATIONS. — **Volumes et brochures.** — L'ÉCONOMIE POLITIQUE ET LA JUSTICE. Examen critique et réfutation des doctrines économiques de M. P.-J. Proudhon, précédés d'une *Introduction à l'étude de la question sociale.* Paris, Guillaumin et Cie. 1860. LXIV-258 pp.

THÉORIE CRITIQUE DE L'IMPÔT, précédée de *Souvenirs du Congrès de Lausanne.* Paris, Guillaumin et Cie. 1861. XXXVI-124 pp.

DE L'IMPÔT DANS LE CANTON DE VAUD. Mémoire auquel un quatrième accessit a été décerné ensuite du Concours ouvert par le Conseil d'État du canton de Vaud sur les questions relatives à l'impôt. Lausanne, Louis Vincent. 1861. 100 pp.

LES ASSOCIATIONS POPULAIRES DE CONSOMMATION DE PRODUCTION ET DE CRÉDIT. Leçons publiques faites à Paris en janvier et février 1865. Paris, E. Dentu. 1865. XXIV-228 pp.

LES OBLIGATIONS POPULAIRES. Leçons publiques faites à Paris en février et mars 1866, par MM. Léon Say et Léon Walras, administrateurs de la Caisse d'escompte des Associations populaires. Paris, Guillaumin et Cie. 1866. 64 pp.

La 2e Leçon : *Des opérations de la Caisse d'escompte des Associations populaires.*

LE TRAVAIL. Organe international des intérêts de la classe laborieuse, revue du mouvement coopératif, par MM. Léon Say et Léon Walras. Paris, Librairie des auteurs et compositeurs. 1re année, 1866-67. 2e année, 1867-68. Chaque année 388 col.

26 articles. — *Programme économique et politique.* — *Société coopérative immobilière.* — *De la cherté du pain et de l'établissement de boulangeries coopératives.* — *Socialisme et libéralisme.* — *A propos d'un article de M. Horn* *Discussion sur les associations coopératives à la Société d'économie politique de Paris.* — *Des doctrines en matière d'association coopérative.* — *Enoncé de principes relatifs aux associations coopératives.* — *Le crédit gratuit réciproque.* — *La liberté des sociétés.* — *Le futur parti.* — *De la gratuité par la réciprocité dans les banques d'échange.* — *Les sociétés de résistance.* — *Discussion sur les coalitions et les grèves à la Société d'économie politique de Paris.* — *Le projet de loi sur les sociétés à capital variable.* — *La discussion du corps législatif sur les sociétés à capital variable.* — *Syndicat du crédit à Paris.* — *Congrès international coopératif.* — *Société d'économie politique de Paris.* — *Les syndicats de garantie mutuelle.* — *De l'éducation des filles.* — *La science et le socialisme.* — *La Sécurité générale.* — *Le socialisme scientifique.* — *Le mouvement d'instruction populaire.* — *Les réunions publiques.*

PARIS-GUIDE. 1867. *La Bourse et le Crédit à Paris.*

RECHERCHE DE L'IDÉAL SOCIAL. Leçons publiques faites à Paris (1867-68). Paris. Guillaumin et Cie, 1868. XXXII-192 pp.

DISCOURS D'INSTALLATION en qualité de professeur ordinaire d'économie politique à l'Académie de Lausanne, prononcé dans la séance académique du 20 octobre 1871.

ÉLÉMENTS D'ÉCONOMIE POLITIQUE PURE ou *Théorie de la richesse sociale.* Paris, Guillaumin et Cie. VIII-408 pp. 1er fascicule, 1874 ; 3e fascicule, 1877.

La 2e édition (1889) est augmentée d'une préface, d'une introduction mathématique, d'un théorème sur l'*utilité maxima des capitaux neufs* et de deux leçons de théorie appliquée de la monnaie. La 3e édition, Paris, F. Pichon (1896), est diminuée de quatre leçons de théorie appliquée de la monnaie et augmentée de trois appendices.

THÉORIE MATHÉMATIQUE DE LA RICHESSE SOCIALE. Paris, Guillaumin et Cie. 1883. 256 pp.

Recueil de sept mémoires dont six ont été communiqués à l'Académie des Sciences morales et politiques ou à la Société vaudoise des Sciences naturelles et un inséré dans le *Journal des Économistes.*

THÉORIE DE LA MONNAIE. Paris, L. Larose et Forcel 1886. XII-124 pp.

ÉTUDES D'ÉCONOMIE SOCIALE (*Théorie de la répartition de la richesse sociale*). Paris, F. Pichon. 1896. VIII-464 pp.

Mémoires scientifiques. — ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES (1873) : *Principe d'une théorie mathématique de l'échange.*

SOCIÉTÉ VAUDOISE D'UTILITÉ PUBLIQUE (1874) : *De l'influence de la communication des marchés sur la situation des populations agricoles.*

SOCIÉTÉ VAUDOISE DES SCIENCES NATURELLES (1876-85) : *Équations de l'échange.* —

Digitized by Google

Équations de la production. — Équations de la capitalisation et du crédit. — Théorie mathématique du billet de banque. — Théorie mathématique du prix des terres et de leur rachat par l'État. — D'une méthode de régularisation de la variation de valeur de la monnaie. — Contribution à l'étude des variations de prix depuis la suspension de la frappe des écus d'argent.

British association for the advancement of science (1887) : *Note on the solution of the anglo-indian monetary problem.* (A paru en français dans la *Revue d'économie politique*).

Société des Ingénieurs civils (1890) : *De l'échange de plusieurs marchandises entre elles.*

Recueil inaugural de l'Université de Lausanne (1892) : *Théorie géométrique de la détermination des prix.*

Recueil publié par la Faculté de droit de l'Université de Lausanne (1896) : *Note sur la réfutation de la théorie anglaise du fermage de M. Wicksteed.*

Articles de Revues. — Journal des Économistes (1860-85) : *Paradoxe économique.* Que le sens commun n'est point le criterium de la science, en général, ni, en particulier, celui de l'économie politique.— *Correspondance* entre M. Jevons et M. Walras. — *Note sur le 15 1/2 légal. — Théorie mathématique du bimétallisme. — De la fixité de valeur de l'étalon monétaire. — Un économiste inconnu,* H.-H. Gossen.

Bibliothèque universelle (1873-80) : *Le cadastre et l'impôt foncier. — De la culture et de l'enseignement des sciences morales et politiques. — La Bourse, la spéculation et l'agiotage.*

Giornale degli economisti (1876) : *Un nuovo ramo della matematica. Dell' applicazione delle matematiche all' economia politica.*

Revue de droit international (1884) : *Monnaie d'or avec billon d'argent régulateur.* Principes proposés à la Conférence monétaire pour la prorogation de l'Union latine.

Revue scientifique (1886) : *Théorie de la Monnaie.*

Revue d'économie politique (1890) : *Observations sur le principe de la théorie du prix de MM. Auspitz et Lieben.*

Revue socialiste (1895-96) : *Le péril bimétalliste. — Méthode de conciliation ou de synthèse. — Théorie de la propriété. — Le problème fiscal.*

Articles de journaux. — La Presse (1860-61) : *Des octrois. — De la mise en valeur des biens communaux. — De la cherté des loyers à Paris. — La Bourse et le développement du capital. — De l'élévation du taux de l'escompte. — A M. Félix Solar.* — (1865-66) : *Les Sociétés coopératives et la législation. — Le mouvement d'association et la politique libérale. — L'Association à la française.*

L'Indépendant de la Moselle (1863) ; *Principe de la théorie des richesses,* par M. Cournot. — *De l'esprit communal et de la routine administrative,* par M. de Labry. — *De la constitution de la propriété en Algérie.*

Gazette des tribunaux suisses (1875-76) : *La loi fédérale sur l'émission et le remboursement des billets de banque. — La loi fédérale sur le travail dans les fabriques.*

Gazette de Lausanne (1880-94) : *De la propriété intellectuelle. — La question sociale,* par Ch. Secrétan. — *Le problème monétaire anglo-indien. — Le problème monétaire. — La monnaie de papier.*

(La Rédaction).

Digitized by Google

DU CONTRÔLE HIÉRARCHIQUE EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

Sommaire : § 1. Du fondement du contrôle hiérarchique. — § 2. De la nature juridique des actes de contrôle hiérarchique.— § 3. Des actes susceptibles de contrôle hiérarchique. — § 4. Des autorités soumises au contrôle hiérarchique.— § 5. Des vices autorisant le contrôle hiérarchique.

§ 1. — *Du fondement du contrôle hiérarchique.*

On appelle « hiérarchie administrative » le lien de dépendance plus ou moins étroit qui unit une série d'autorités administratives subordonnées les unes aux autres; et, par extension, on donne également ce nom à cette série même de fonctionnaires ainsi unis.

Dans les grands États, comme les nations modernes, cette hiérarchie est chose absolument nécessaire, alors surtout que cet État est fortement centralisé comme la France actuelle.

Il en est d'abord ainsi quant à l'administration générale de l'État. Il importe, en effet, pour maintenir la cohésion et l'unité nationale, d'apporter dans l'administration générale une grande unité de vues. Si, pour l'application pratique des lois d'intérêt général, si, pour la gestion quotidienne des grands intérêts communs à la nation entière, il est nécessaire qu'une armée de fonctionnaires soit disséminée dans le pays, il est utile également que l'autorité centrale ait des pouvoirs étendus sur ces fonctionnaires locaux, pour maintenir dans l'administration une certaine unité de vues, et éviter des divergences regrettables qui pourraient mal s'accommoder avec la cohésion nécessaire aux États modernes.

Cette dépendance des fonctionnaires locaux est encore utile à un second point de vue : on présume facilement que l'ampleur du coup d'œil des magistrats supérieurs leur permette souvent de se rendre mieux compte que leurs subordonnés des besoins et intérêts véritables du pays ; il faut donc pouvoir en appeler de la décision du fonctionnaire local à son supérieur.

Enfin cette dépendance est nécessaire pour empêcher les agents inférieurs d'excéder leurs pouvoirs, d'en abuser, de les

Digitized by Google

détourner de leur but légal, pour réprimer les atteintes par eux portées aux droits des particuliers.

Que si, de l'administration des intérêts généraux, nous passons à celle des intérêts locaux, les raisons précédentes d'établir la dépendance de l'autorité locale au pouvoir central ne se rencontrent pas, ou seulement à un degré infiniment moindre. En effet, l'unité de vues dans l'administration, est ici bien moins nécessaire, puisqu'il ne s'agit plus de la gestion d'un seul et même intérêt commun à tout le pays, mais d'intérêts différant avec les localités. La compétence plus grande du pouvoir central devient ici un peu problématique, car évidemment d'ordinaire un fonctionnaire local sera mieux au courant des besoins locaux qu'un membre du pouvoir central, matériellement éloigné et absorbé par d'autres soucis. Reste la troisième raison : empêcher les abus de pouvoir ; celle-ci garde sa force et nécessite une certaine surveillance du pouvoir central.

Comme moyen d'action sur ses subordonnés, celui-ci possède d'abord un pouvoir de direction qui se manifeste en premier lieu par le droit de nommer directement certains fonctionnaires. Il pourra ainsi choisir les hommes dont les connaissances et la capacité lui sembleront le plus propres à assurer la bonne gestion des affaires publiques. Cette direction pourra encore être imprimée à l'aide de conseils et d'instructions que les supérieurs pourront envoyer à leurs subordonnés, soit sur leur demande, soit *proprio motu*, pour les éclairer sur la conduite à tenir en telle ou telle circonstance.

Elle s'affirmera enfin d'une façon plus énergique par le droit d'ordonner ou d'interdire tels ou tels actes à ses subordonnés ; ceux-ci perdant alors toute liberté pour être soumis d'une façon absolue à la direction de l'autorité supérieure.

A côté de ce pouvoir de direction vient se placer le droit de surveillance et de contrôle. Cette expression peut être prise dans deux acceptions différentes : dans un sens large, elle comprend un droit d'action sur la personne des fonctionnaires, en les frappant, s'ils sont en faute, de peines disciplinaires (destitution, suspension, suppression de traitement, etc.), et en même temps un droit d'annulation, et quelquefois de réformation, sur les actes des inférieurs. Dans un sens plus étroit,

Digitized by Google

c'est ce pouvoir sur les actes seuls que l'on nomme contrôle hiérarchique; c'est en ce sens que nous prendrons cette expression.

Précisons maintenant d'une façon plus spéciale la raison d'être juridique de ce droit de contrôle : on ne la trouve pas seulement dans la nécessité de la hiérarchie administrative, mais encore et surtout dans le principe de la responsabilité du supérieur. Cette responsabilité, l'une des assises les plus profondes de notre organisation administrative et constitutionnelle, exige et présuppose ce droit de contrôle et de surveillance. Elle n'est soutenable rationnellement, et applicable pratiquement que lorsque le supérieur a le pouvoir de supprimer ou même de corriger les actes de ses subordonnés. Cette responsabilité est le motif juridique le plus solide du droit de contrôle ; elle en est aussi la mesure : suivant qu'elle sera elle-même plus ou moins étendue, plus ou moins étendu aussi sera le contrôle (1).

Ces principes suffiraient à établir un contrôle hiérarchique; la meilleure preuve s'en trouve dans de nombreux arrêts qui en reconnaissent l'existence sans viser aucune disposition législative ou réglementaire (2). Mais nous avons aussi de nombreux textes qui viennent le proclamer dans un grand nombre d'hypothèses ; par exemple :

1° décret-loi 25 mars 1852, art. 6. « Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres compétents, dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront. Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents. »

2° décret 13 avril 1864, art. 7. « Les sous-préfets rendront compte de leur actes aux préfets qui pourront les annuler ou les réformer, soit pour violation des lois et réglements, soit sur la réclamation des parties intéressées, sauf recours à l'autorité compétente. »

(1) Cf. : Brémond, examen doctrinal, *Revue critique*, 1896, p. 2 ; Cormenin, *Droit administratif*, I, 179; Ducrocq, *Droit administratif*, I, nos 72, 98, 122 ; Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, I, 395, II, 485; Proudhon, *Traité du domaine public*, I, 79 et 86 ; Serrigny, *Comp. adm.*, III, 265.

(2) C. E., 30 mai 1821, Lebon, t. III, p. 66 ; 13 juin 1821, *eod.*, p. 76.

Digitized by Google

3° loi 5 avril 1884, art. 95, al. 2. « Le préfet peut les (les arrêtés du maire) annuler ou en suspendre l'exécution. »

4° loi 10 août 1871, art. 88. « Les décisions prises par la commission départementale.... pourront être frappées d'appel devant le Conseil général pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits, soit par le préfet, soit par les conseils municipaux ou par toute autre partie intéressée. »

§ 2. — *De la nature juridique des actes de contrôle hiérarchique.*

Le contrôle hiérarchique est-il une attribution de nature contentieuse, ou rentre-t-il dans l'exercice de fonctions simplement administratives ?

La question a son importance à de nombreux points de vue, ainsi que nous le verrons au cours de cette étude; si c'est une attribution contentieuse, rendue par défaut la décision du supérieur sera toujours susceptible d'opposition ; comme toute sentence, elle devra être motivée à peine de nullité ; tout jugement une fois rendu, appartenant aux parties et non plus au juge, le supérieur hiérarchique ne pourrait jamais revenir sur sa décision une fois rendue ; enfin, et cela est bien plus important encore, le recours au Conseil d'État pour excès de pouvoir ne serait que rarement ouvert. En effet, la jurisprudence décide que cette voie n'est ouverte qu'à défaut de recours contentieux parallèle, et il y en aurait toujours un si l'on n'était en présence d'actes du chef même de la hiérarchie.

En faveur du caractère contentieux des actes de contrôle hiérarchique, on a fait remarquer que le supérieur, quand il exerce ses attributions de cet ordre, semble bien trancher un litige entre deux parties : son subordonné d'une part, et de l'autre les intéressés qui réclament contre sa décision. On a dit que le supérieur, en prononçant sur une réclamation qui a blessé un droit, ne fait que ce que ferait un Conseil de préfecture ou le Conseil d'État, s'ils étaient saisis de la question (1).

Cette théorie était surtout soutenue en ce qui concerne les ministres, quand ils étaient saisis de recours contre les actes de leurs subordonnés ; elle cadrait d'ailleurs fort bien avec

(1) Aucoc, *Conférences sur le droit administratif*, I, nos 332 et 338.

Digitized by Google

l'ancienne doctrine du ministre-juge, aujourd'hui repoussée par la jurisprudence du Conseil d'État. Nous ne la croyons pas exacte, et cela pour plusieurs raisons : d'abord, parce que l'annulation hiérarchique peut avoir pour cause la simple inopportunité, et non pas seulement la violation de la loi ou d'un droit. La responsabilité du supérieur qui, avons-nous dit, sert de base et de mesure à son pouvoir d'annulation, est aussi bien engagée par la seule inopportunité que par la violation de la loi. Et d'ailleurs c'est la solution que donnent formellement les textes précités de 1852, 1864 et 1871 (1).

De plus, il se peut fort bien que le supérieur hiérarchique annule d'office l'acte de son subordonné, son devoir de surveillance et sa responsabilité lui en confèrent certainement le pouvoir, que les textes précédents lui accordent de la façon la plus formelle. Dira-t-on que le pouvoir hiérarchique change de nature suivant qu'il est exercé d'office ou sur la réclamation d'un intéressé ? or il est bien évident qu'en agissant d'office le supérieur ne tranche pas un litige et fait seulement un acte d'administration (2).

En outre, il est de principe depuis fort longtemps dans notre droit que, lorsqu'un jugement est attaqué, son auteur n'est pas mis en cause et ne va pas lui-même défendre sa sentence. Or, quand le supérieur hiérarchique est le ministre, et que sa décision est attaquée devant le Conseil d'État, c'est cependant lui-même qui viendra défendre sa décision devant lui. Il sera lui-même mis en cause, et non pas ses actes seulement. Il n'est donc pas possible de soutenir que ceux-ci possèdent un caractère contentieux (3).

Enfin, si l'on donnait ce caractère au contrôle hiérarchique, on transformerait la hiérarchie administrative en une longue série d'autorités contentieuses, « on chercherait en vain un administrateur, il n'y aurait plus place que pour des juges ». On aboutirait ainsi à un résultat vraiment inacceptable en lui-même, car qui consentirait à voir dans un conseil général un véritable juge ? (4) Ce résultat d'ailleurs serait en contradic-

(1) Ducrocq, *op. cit.*, I, n° 434.
(2) Laferrière, *op. cit.*, I, p. 404.
(3) *Ibidem.*
(4) *Ibidem*, I, 405.

Digitized by Google

tion formelle avec le principe de notre législation administrative moderne qui tient à séparer entièrement les autorités chargées de l'action de celles qui sont chargés du contentieux.

De ce qui précède, nous concluons donc que le contrôle hiérarchique n'est pas une attribution contentieuse, mais simplement administrative, et qu'il est exercé par les supérieurs hiérachiques en vertu de leur qualité d'administrateurs, non de juges.

Il en sera ainsi notamment du ministre annulant un arrêté préfectoral, du préfet rapportant un arrêté d'un maire, du chef de l'État annulant par décret en Conseil d'État une délibération illégale d'un conseil général (1), du préfet annulant une délibération illégale d'un conseil municipal. Le contraire a cependant été soutenu pour cette dernière hypothèse (2), mais nous ne croyons pas pouvoir trouver là une attribution contentieuse du préfet, qui pourrait statuer d'office (loi 5 avril 1884, art 66, al. 2).

§ 3. — *Des actes susceptibles de contrôle hiérarchique.*

Puisque nous sommes en matière administrative, il faut évidemment en premier lieu, pour que le contrôle hiérarchique puisse s'exercer, qu'il s'agisse d'actes administratifs. Nous excluons ainsi les actes législatifs, gouvernementaux, ou judiciaires, même s'ils émanent par exception de fonctionnaires administratifs.

Il faut ensuite que l'acte considéré émane d'une autorité comprise dans la hiérarchie administrative ; ne seront donc pas soumis à notre contrôle les actes administratifs qui émanent d'autorités ne rentrant pas dans la hiérarchie administrative, par exemple ceux qui émanent du Parlement.

Enfin, le contrôle hiérarchique étant de nature non contentieuse, ne seront pas suceptibles de contrôle hiérarchique les actes émanant de juges et tribunaux administratifs, comme les arrêtés des Conseils de préfecture, ou les arrêts du Conseil d'État.

(1) *Ibidem*, II, 304 ; Ducrocq, *op. cit.*, I, n° 238.
(2) Le Vavasseur de Précourt, *note* dans D. P. 91, 3, 105.

Digitized by Google

Sauf ces trois restrictions, tous actes administratifs seront susceptibles de contrôle hiérarchique. En effet, quelle que soit leur nature, ils sont tous également soumis à la surveillance ou à l'autorité du supérieur, ils engagent tous également sa responsabilité, et les textes qui prévoient cette sorte de contrôle ne font aucune distinction ni dans leur lettre, ni dans leur esprit.

En conséquence, nous n'exclurons pas les actes qui ne constituent pas des décisions proprement dites, et ne sont pas eux-mêmes susceptibles d'exécution. Toute prétention, avis, mesure d'instruction, mise en demeure, etc., sera soumise au recours hiérarchique, bien qu'elle ne soit pas susceptible de recours pour excès de pouvoir. C'est ainsi que la loi du 5 avril 1884, art. 72, soumet à ce contrôle les vœux émis par les conseils municipaux qui ne sont pas cependant des décisions ; c'est ainsi que le chef de l'État en son conseil, annule journellement les vœux politiques émanant des Conseils généraux contrairement à l'art. 51 de la loi 10 août 1871.

Les actes discrétionnaires, appelés souvent dans la pratique « actes d'administration pure », seront soumis à notre contrôle soit en la forme, soit quant au fond. On ne peut, il est vrai, les faire examiner au fond par les juridictions administratives, précisément en vertu de leur caractère discrétionnaire ; ces juridictions ne sont pas dépositaires de l'autorité administrative active, et n'ont donc pas qualité pour s'immiscer dans de pareilles matières. Mais cet argument ne peut évidemment pas être dirigé contre les supérieurs hiérarchiques, et d'ailleurs c'est là que la nécessité de leur contrôle se fait le plus vivement sentir pour empêcher tout abus de pouvoirs.

Les juridictions d'ordre administratif ou judiciaire ont eu souvent l'occasion de proclamer ce principe, que, si les actes discrétionnaires ne pouvaient être par elles examinés quant au fond, ils étaient entièrement soumis toutefois au contrôle des supérieurs hiérarchiques de leurs auteurs (1).

D'ailleurs il est des textes spéciaux soumettant formellement au contrôle hiérarchique des actes discrétionnaires ; par exemple, l'art 69, al. 3, loi 5 avril 1884.

(1) C. E., 30 mai 1821, Lebon, t. III, p. 66 ; 13 juin 1821, *eod.*, t. III, p. 76 ;

Digitized by Google

Nous irons plus loin encore et déclarerons soumis à ce contrôle l'absence même d'acte, le silence obstiné d'un administrateur légalement requis de faire un acte de ses fonctions. Un recours contentieux n'est pas possible, il est vrai, contre cette abstention si condamnable soit-elle (1); au contraire, il rentre parfaitement dans les attributions légales et dans les pouvoirs incontestables des supérieurs, de veiller à ce que leurs subordonnés remplissent exactemement leurs fonctions, non seulement en faisant correctement les actes qu'elles comportent, mais en ne négligeant jamais de faire ceux pour lesquels la loi leur donne compétence (2). Remarquons bien que le contrôle s'exerce non seulement au cas où l'acte est légalement obligatoire, car dans ce cas le silence du fonctionnaire constitue un vrai déni de justice, mais même dans les cas où, n'étant pas légalement nécessaire, l'inférieur ne peut faire valoir de bonnes raisons pour s'abstenir. Nous verrons, en effet, que la simple inopportunité est souvent mise par la loi en notre matière sur le même pied que la violation d'un droit.

Il est d'ailleurs ici encore des textes formels assimilant, quant au contrôle hiérarchique, le silence à une décision. Voy., par exemple, loi du 5 avril 1884, art. 69, al. 3.

§ 4. — *Des autorités soumises au contrôle hiérarchique.*

Ce sont toutes les autorités administratives non contentieuses. Mais, pour savoir dans quels cas elles sont soumises audit contrôle, une distinction fondamentale s'impose entre les autorités centralisées et les autorités décentralisées. A la fin du siècle dernier, et au commencement de celui-ci, on pouvait dire que toutes les autorités administratives, quelles qu'elles fussent, étaient resserrées dans les liens d'une étroite hiérarchie aboutissant au Gouvernement, qui les tenait toutes ainsi en sa main, et pouvait les diriger, pour ainsi dire, à son gré. Mais les événements ont marché depuis 1789 et l'an VIII; une

Cass. Crim., 2 décembre 64, D. 65, 1, 400; Crim., 31 mai 56, D. 56, 1, 370; Cass., Req., 24 février 58, D. 58, 1, 256.

(1) Voy. par ex. C. E., 6 mars 69, Lebon, p. 215.

(2) Voyez un exemple de cette sorte de recours. C. E., 7 février 96, Leb., p. 114; Cf. J. G., v° *Règlement administratif*, n° 92.

Digitized by Google

autonomie de plus en plus grande a été accordée aux corps élus, représentants directs des unités territoriales dont ils administrent les intérêts (1).

Cette évolution aboutit aux lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884. Aujourd'hui, les assemblées départementales et communales ont seules, en principe, la gestion des intérêts des personnes administratives qu'elles représentent ; à elles seules appartient l'initiative de toutes les mesures à prendre dans cette gestion ; à elles seules il appartient de régler définitivement les intérêts des départements et des communes, et l'action de l'autorité supérieure ne peut s'exercer en ces matières que strictement dans les cas prévus par la loi, c'est-à-dire quand il s'agit de réprimer une illégalité, ou de mettre ces assemblées en garde contre leur propre faiblesse.

Le législateur a voulu que les libertés locales fussent entières, aussi a-t-il empêché toute action ou intervention du pouvoir central dans les affaires locales, directement ou par ses représentants. C'est ce que l'on nomme « décentralisation ».

Aussi peut-on dire que, quant aux décisions des autorités décentralisées (conseils généraux, commissions départementales, et conseils municipaux), nul contrôle hiérarchique n'est possible, hormis les cas réservés par la loi ; dans ces cas seulement ce contrôle pourra s'exercer (2).

Il s'ensuivra ce résultat bizarre en apparence, mais rigoureusement conforme au principe précédent, que le supérieur pourra ou non statuer sur une même question suivant les textes visés dans sa décision (3).

S'agit-il, au contraire, de fonctions non décentralisées, et de fonctionnaires qui n'ont pas ainsi reçu de la loi un pouvoir propre et indépendant de celui de leur supérieur, tous leurs actes peuvent être l'objet de contrôle hiérarchique, à moins qu'un texte ne vienne les en exempter. C'est donc la règle inverse que pour les précédentes (4).

(1) Ducrocq, *op cit.*, I, nos 93 et s.
(2) C. E., 5 février 1892, D. 93, 3, 68 ; 15 juin 94, D. 95, 3, 47 ; 31 mai 95, D. 96, 3, 46.
(3) C. E., 19 juin 85, D. 87, 3, 11 ; 2 mai 90, D. 91, 3, 105 ; 1er mars 95, D. 96, 3, 37 ; 10 mai 1895, D. 96, 3, 59.
(4) C. E., 9 août 55, D. 56, 3, 29.

Digitized by Google

Et pourtant certaines décisions de la jurisprudence paraissent s'écarter de ce principe :

La loi du 5 avril 1884, après avoir déterminé quelles délibérations des conseils municipaux seront nulles ou annulables, et après avoir dit que la nullité sera déclarée ou l'annulation prononcée par le préfet, décide dans son art. 67 : « Le Conseil municipal, et en dehors de lui toute partie intéressée, peut se pourvoir contre l'arrêté du préfet devant le Conseil d'État. Le pourvoi s'introduit.... »

Selon la jurisprudence, la seule voie de recours possible contre l'arrêté préfectoral serait le recours devant le Conseil d'État par la voie contentieuse, mais il ne pourrait être question de recours hiérarchique. Le ministre qui statuerait sur une requête introduite devant lui contre le préfet excéderait sa compétence (1).

Nous ne croyons cependant pas pouvoir nous rallier à cette jurisprudence : la responsabilité est la mesure dans laquelle le contrôle hiérarchique doit s'exercer. Or les ministres sont parfaitement responsables de la conduite des préfets relativement aux annulations des délibérations municipales ; ils doivent donc pouvoir faire usage en cette matière de leur pouvoir hiérarchique ; ils doivent donc pouvoir annuler les arrêtés préfectoraux rendus à ce sujet, chaque fois qu'ils le croient convenable ; il faudrait un texte formel pour leur enlever ce droit, et l'art. 67 de la loi municipale nous paraît loin de l'être.

On ne peut, pour étayer cette jurisprudence tirer argument de ce que la disposition correspondant à notre article dans la loi du 5 mai 1855 (art. 23) prévoyait, au contraire, le seul recours au Chef de l'État contre les annulations préfectorales ; en lui substituant dans son texte le recours au Conseil d'État, nous ne croyons pas que le législateur ait entendu supprimer le recours hiérarchique au ministre, qui reprenait son empire du moment que l'on supprimait le recours au Chef de l'État. L'intention du législateur de 1884 nous semble ressortir clairement d'un autre texte : cette loi semble bien vouloir permettre, dans la plus large mesure, aux conseils municipaux, de défendre leurs délibérations contre les préfets, et cela ressort

(1) C. E., 21 novembre 90, D. 92, 3, 53 ; 4 janvier 1895, D. 96, 3, 8.

Digitized by Google

nettement de l'article 69, qui autorise formellement le recours hiérarchique non seulement lorsque le préfet refuse son approbation quand elle est nécessaire, mais encore quand il se borne à garder le silence.

Il nous paraît cependant bien plus simple d'admettre le recours hiérarchique quand le préfet commet une illégalité que quand ses actes sont viciés uniquement d'inopportunité. Nous ne croyons donc pas pouvoir suivre la jurisprudence de ces arrêts (1).

Il est une deuxième hypothèse où la jurisprudence exclut le contrôle hiérarchique en l'absence de texte, c'est en matière de nomination et de surveillance des agents municipaux, mais nous verrons au § 6 que les décisions rendues en cette matière peuvent recevoir une toute autre explication.

N'y a-t-il pas cependant parmi les autorités centralisées des fonctionnaires spéciaux dont le rang et les prérogatives mettent les actes à l'abri du contrôle hiérarchique? la jurisprudence s'oppose avec raison à en reconnaître. En effet, tant qu'une autorité quelconque, si élevée qu'elle soit, est encadrée dans la hiérarchie administrativeet n'est pas placée à sa tête, elle a toujours un supérieur dont elle dépend, hormis les seuls cas où un texte formel la soustrait à son contrôle.

C'est pourquoi le Conseil d'État à déclaré soumis au contrôle hiérarchique du ministre de la justice les actes du Grand chancelier de la Légion d'honneur, et à celui du ministre des colonies ceux des gouverneurs coloniaux (2). Nous pensons que, le cas échéant il n'hésiterait pas à donner la même solution quant aux sous-secrétaires d'État (3).

Que décider à l'égard des ministres? leurs actes sont-ils soumis au contrôle hiérarchique du Chef de l'État? Nous avons répété souvent qu'à défaut d'un texte spécial, c'est la responsabilité qui indique si l'on doit ou non admettre ce contrôle. Or, dans notre constitution parlementaire actuelle, le Président de la République n'est pas responsable des actes de ses

(1) Cf. Brémond, Examen doctrinal, *Rev. crit.*, 96, p. 1 et s.

(2) C. E., 1er mai 1874, Leb., 409; 15 sept 48, Leb., 582, Leb.,; 23 novembre 1883, Leb., 832.

(3) Cf. C. E., 11 juillet 94, D. 95, 3, 64.

Digitized by Google

ministres, ceux-ci sont responsables devant le parlement (loi constitutionnelle du 25 février 1875, art.6); par conséquent, on ne peut s'appuyer sur cette raison pour fonder ce contrôle.

Les ministres sont-ils tout au moins subordonnés au Président? oui dans une certaine mesure, puisqu'il les nomme et même, selon nous, peut les révoquer quand ils n'ont plus sa confiance ; mais là seulement se borne cette subordination qui n'est donc nullement analogue à celle qui s'exerce sur les autres fonctionnaires. En effet, ministres et Président ne font pour ainsi dire qu'un, constitutionnellement parlant; ils s'identifient hypothétiquement pour pouvoir donner au gouvernement parlementaire la fixité nécessaire à tout gouvernement fort, et la responsabilité nécessaire à tout gouvernement libre.

Le Président n'est rien sans ses ministres, et eux, rien sans le Président; ce sont les attributions de ce dernier qu'ils exercent, mais celui-ci ne saurait les exercer par lui-même et sans eux. En présence de cette unité qui doit exister dans le pouvoir central, il est impossible d'admettre un contrôle hiérarchique exercé sur l'un par l'autre de ces deux organes. Le Président ne peut gérer seul les services publics, faire seul un acte administratif quelconque; ce sont ses ministres qui les font avec lui ou pour lui ; ils n'agissent pas en leur propre nom, mais au sien; s'il annulait ou réformait leurs actes, il serait censé annuler ou réformer les siens propres, ce qui est certainement possible, mais ne constitue pas un contrôle hiérarchique.

D'ailleurs, le Président ne pourrait exercer de contrôle sur les actes ministériels que par l'intermédiaire ou avec l'assistance de ses ministres; il n'y aurait donc qu'un contrôle exercé par le ministre sur lui-même (1).

Peu importe après cela que d'éminents auteurs aient proclamé l'existence de ce contrôle du chef de l'Etat sous l'empire de la Constitution de 1852 (2), car cette Constitution ne consacrait pas le régime parlementaire ; le chef de l'Etat, seul,

(1) Cf. Cormenin, *op. cit.*, I, 180 et 186 ; Simonet, *Traité de droit public et administratif*, n° 421 ; *contrà*, Ducrocq, *Droit administratif*, I, n° 72.
(2) Serrigny, *op. cit.*, III, 182.

Digitized by Google

était responsable, et non ses ministres qui se trouvaient alors à son égard dans la même situation que tout autre haut fonctionnaire. Il était, par conséquent, juridique et rationnel d'admettre un contrôle hiérarchique sur leurs actes.

Peu importeront aussi les arguments qu'on a voulu tirer de vieilles lois romaines, qui prévoyaient un recours du préfet du prétoire à l'empereur (1); notre organisation politique et administrative diffère trop de celle de l'empire romain pour que l'on puisse tirer un argument d'analogie de sa législation (2).

§ 5. — *Des vices autorisant le contrôle hiérarchique.*

On peut grouper sous trois rubriques les différents motifs pour lesquels s'exerce le contrôle hiérarchique : 1° infractions à la loi pénale ; 2° infractions à la loi civile ou administrative; 3° inopportunité.

Dans les hypothèses qui peuvent se classer sous la première rubrique, il y a lieu, non-seulement à l'annulation hiérarchique, mais même à une action civile ou pénale ; dans celles qui rentrent sous la deuxième, il peut y avoir aussi recours pour excès de pouvoirs ; dans le dernier cas il n'y a d'autre recours que le recours hiérarchique.

1° Infractions à la loi pénale. Les vices de ce genre sont d'une gravité exceptionnelle, aussi donnent-ils lieu au contrôle hiérarchique non seulement des autorités centralisées, mais même des autorités décentralisées. On le considère comme réservé à l'égard des Conseils généraux par l'article 33 de la loi du 10 août 1871, et des Conseils municipaux par l'art. 63-1° de la loi du 5 avril 1884 ; quant aux maires, l'article 93, alinéa 2, de la même loi, le consacre évidemment en cette hypothèse, grâce à sa généralité.

C'est principalement pour diffamation et injure que l'on a eu l'occasion d'exercer le contrôle hiérarchique pour délits ; et cela principalement contre des délibérations de Conseils municipaux.

(1) *Ibid.*

(2) Nous admettons dans ce paragraphe un contrôle hiérarchique même sur les corps délibérants, et cela, en vertu de textes formels, et de la définition large que nous avons donnée de la hiérarchie. Nous n'exposerons que les règles générales à leur égard.

Digitized by Google

Plusieurs de celles-ci ont été annulées par les préfets comme contenant des propos diffamatoires ou injurieux contre des fonctionnaires, maires ou préfets par exemple (1), ou contre des particuliers, un comité de jurisconsultes, par exemple, qui avaient fourni une consultation contraire aux désirs d'un Conseil municipal (2).

Le Conseil d'Etat a même jugé qu'il y avait diffamation devant entraîner annulation hiérarchique dans le fait d'un Conseil municipal qui ordonne l'insertion au procès-verbal d'un rapport du maire contenant des allégations diffamantes contre une personne (3).

2° Infractions à la loi civile ou administrative : on peut les classer sous les quatre rubriques en usage en matière de recours pour excès de pouvoirs.

a) *Incompétence.* Tous les ans, un certain nombre de décrets en Conseil d'Etat interviennent pour annuler des délibérations de conseils généraux portant sur des objets non compris dans leurs attributions, contrairement à l'article 33 de la loi départementale de 1871 ; nous citerons, à titre d'exemple, le décret du 16 mai 1891, annulant une délibération du conseil général de la Sarthe, ordonnant à sa Commission départementale de faire elle-même entre les écoles du département, une répartition de cartes murales, attribution qui revient naturellement au préfet, chargé de l'exécution des délibérations du conseil général (4). Celles-ci sont souvent annulées comme déléguant à la commission toute une catégorie d'affaires et non une affaire déterminée (5).

Plus souvent encore, peut-être, interviennent des arrêtés préfectoraux annulant pour incompétence des délibérations municipales conformément aux articles 63-1° et 65 de la loi du 5 avril 1884. Par exemple, ont été ainsi annulées des délibérations municipales formulant des blâmes contre un ministre, contre un préfet, contre un sous-préfet, contre des membres de sociétés de secours mutuels (6). De même, a été annulée,

(1) C. E., 10 mai 1895, D. 96, 3, 59.
(2) C. E., 10 mai 1895, D. 96, 3, 59 ; 5 février 1892, D. 93, 3, 68.
(3) C. E., 1er mars 1895, D. 96, 3, 37 et arrêts précités.
(4) *Revue gén. d'adm.*, 1891, 2, 194 ; voy. aussi : Décret 15 juin 1891, *Rev. gén. adm.*, 1891, 2, 442.
(5) Décret 26 janv. 96, *eod.*, 96, 1, 300.
(6) C. E., 17 juin 1890, D. 92, 3, 6 ; 20 mars 1891, D. 92, 3, 45 ; 20 mars 1891, D. 92, 3, 95.

Digitized by Google

de ce chef, une délibération portant présentation par le Conseil municipal d'administrateurs d'un bureau de bienfaisance (1).

Ce ne sont pas seulement les corps délibérants qui voient leurs supérieurs hiérarchiques annuler leurs actes pour incompétence. Ont été aussi annulés de ce chef : un arrêté municipal révoquant un agent de police contrairement à l'article 103 de la loi municipale qui en réserve la révocation au préfet; un arrêté portant nomination d'un autre agent sans l'agrément du sous-préfet, contrairement au même article 103 (2); un arrêté d'un maire interdisant aux marchands d'aller au-devant des forains pour acheter des volailles (3) ; un autre arrêté interdisant aux marchands ambulants de vendre sur la voie publique (4) ; un arrêté municipal interdisant la chasse pendant toute l'année dans les vignes, alors que le droit d'interdire la chasse est réservé au préfet (5) ; un alignement délivré par un maire de telle façon qu'il n'eut pas laissé à la rue la largeur fixée par le plan général d'alignement (6).

De même que le refus de statuer d'un fonctionnaire en déclinant sa compétence peut être annulé par le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir, de même l'annulation peut être prononcée par son supérieur hiérarchique ; il a été ainsi jugé par le Conseil d'Etat du refus d'un préfet de statuer sur la nécessité de démolir immédiatement un mur, avant que les tribunaux aient statué sur le point de savoir s'il y avait ou non contravention de petite voirie dans le fait d'un propriétaire qui n'obtempère pas à l'ordre de démolition émanant du maire (7).

Il importe de remarquer qu'ici, comme en matière de recours pour excès de pouvoirs, on s'attachera plus au fond même de l'acte qu'aux expressions employées, et que par conséquent des expressions fausses ne suffisent pas à entraîner l'annulation hiérarchique. Ainsi il a été jugé qu'un préfet ne peut

(1) C. E, 21 novembre 1890, D. 92, 3, 53.
(2) C. E., 21 mars 86, Leb., p. 437.
(3) J. B., v° *Communes*, n° 731, note 1.
(4) C. E., 3 juin 1892, Leb., p. 514.
(5) C. E., 29 janv. 1886, Leb., p. 74.
(6) C. E., 4 juillet 1884, Leb., p. 547.
(7) C. E., 25 janvier 1889, Leb., p. 82.

Digitized by Google

annuler pour incompétence des délibérations municipales déclarant « supprimer » dans la commune un corps de sapeurs-pompiers, alors qu'elles portent seulement refus de crédits à l'avenir pour les frais de ce corps (1).

b) *Vice de forme.* De nombreuses demandes d'annulation sont adressées aux préfets contre des délibérations municipales comme nulles pour vice de forme parce qu'elles auraient été prises avec le concours de membres intéressés, contrairement à l'article 64 de la loi du 5 avril 1884. Les préfets ont déclaré souvent dans leurs arrêtés qu'un intérêt quelconque ne suffisait pas, et qu'il y avait là une question de fait qui devait être résolue par eux (2); que, par exemple, ne pouvait être annulée une délibération sur le tracé d'un chemin vicinal, prise en présence de conseillers ayant pris part à une souscription pour la construction de ce chemin (3).

Souvent aussi sont annulées pour vice de forme, par décret en Conseil d'Etat,des délibérations de conseils généraux, par exemple, pour n'avoir pas été précédées d'une instruction par le préfet (loi 10 août 1871, article 3, alinéa 2) (4).

Plus rarement, des recours hiérarchiques sont formés de ce chef contre des décisions de fonctionnaires uniques ; on préfère, dans la pratique, agir directement devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoirs. On peut cependant citer un recours formé devant un préfet contre l'arrêté d'un maire prescrivant une démolition immédiate, sans qu'il eût été fait de rapport par un agent de la voirie, conformément à la déclaration royale du 18 août 1730, art. 10 (5).

c) *Violation de la loi ou des droits acquis.* Le Conseil d'État a jugé que le ministre saisi d'un recours à ce sujet aurait dû annuler pour violation de la loi et des droits acquis l'arrêté d'un préfet enjoignant à une fabrique d'abandonner une sacristie, sans que cependant la désaffectation en eût été régulièrement prononcée au préalable (6).

(1) C. E., 8 avril 1892, D. 93, 3, 74 ; 23 janvier 1891, D. 92, 3, 76.

(2) C. E., 28 mars 1890, D. 91, 3, 100 ; 16 novembre 88, D. 90, 3, 11 ; 8 novembre 88, D. 89, 3, 124 ; 24 janvier 96, Leb., p. 63.

(3) C. E., 6 juillet 1888, Leb., 607.

(4) Décret 16 janvier 1875, *Bulletin des lois*, 1875, 1er sem., p. 371 ; 25 juin 1875, *eod.*, 2e sem., p. 242.

(5) C. E., 25 janvier 1889, Leb., p. 82 ; voyez autre ex. : C. E., 23 novembre 1865, D. 66, 3, 85.

(6) C. E., 21 novembre 1884, D. 86, 3, 49.

Digitized by Google

C'est encore pour violation de la loi et des droits acquis qu'un préfet vit annuler par le ministre des travaux publics un arrêté qui, contrairement à la loi du 9 ventôse an XIII, portait à plus de 6m la largeur d'un chemin vicinal (1).

On aurait pu justifier par ce motif l'annulation précitée d'un arrêté municipal interdisant la chasse dans les vignes même au propriétaire.

Le Conseil d'Etat a jugé que le préfet aurait dû annuler de ce chef l'arrêté d'un maire refusant de délivrer un alignement à un particulier (2) ; il a jugé au contraire qu'il n'y avait pas droit acquis, et par conséquent qu'il n'y avait pas lieu à annulation hiérarchique pour ce motif, quand un marchand se plaignait de l'arrêté d'un maire lui changeant sa place dans un marché couvert (3), quand une personne attaquait l'autorisation donnée par un maire à un cafetier de placer sur la voie publique des tables et des chaises (4), quand un débitant de boissons réclamait contre le refus du maire de lui donner récépissé de sa déclaration d'ouverture d'un débit (5), etc.

d) *Détournement de pouvoirs*. Nombreuses sont les décisions rendues chaque année par le chef de l'État ou les préfets, pour annuler de ce chef les vœux politiques émis, par les Conseils Généraux ou municipaux, contrairement aux articles 51, al. 3 de la loi du 10 août 1871, et 72 de la loi du 5 avril 1884.

Il en a été souvent ainsi de vœux relatifs aux rapports de l'Eglise et de l'Etat, en particulier en faveur de leur séparation (6), ou de vœux relatifs à la révision de la Constitution (7).

Il a été aussi fait un fréquent usage du droit de contrôle hiérarchique pour annuler de ce chef des actes d'agents unitaires. Les refus d'alignement, annulés pour violation de la loi, l'ont été aussi pour détournement de pouvoirs quand le maire refusait pour ménager les intérêts financiers de la commune, par exemple. Le Conseil d'Etat a même jugé que dans cette voie

(1) J. G., v° *Règlement administratif*, n° 93, note 1.
(2) C. E., 16 juillet 1886, Leb., p. 614 ; 23 février 1883, Leb., p. 207.
(3) C. E., 28 février 1896, Leb., p. 192.
(4) C. E., 8 janv., 1875, Leb., p. 4.
(5) C. E., 4 juillet 1884, Leb., p. 545.
(6) C. E., 23 mars 1888, D. 89, 3, 61 et la note ; décret 31 décembre 1895, *Rev. gén. adm.*, 96, 1, 161.
(7) Décret 3 juillet 1896, *Rev. gén. adm.*, 99, 2, 461 ; 30 octobre 1889, *Rev. gén. adm.*, 90, 1, 82.

Digitized by Google

préfets ou ministres n'avaient pas été assez loin ; il a jugé par exemple que le ministre aurait dû annuler l'arrêté du préfet à lui déféré qui retirait à une personne la permission d'avoir une passerelle sur la voie publique, non pas dans l'intérêt de la voirie, mais parce qu'elle refusait de se laisser imposer une redevance pour l'avenir (1). Il a été jugé également que le ministre aurait dû annuler de ce chef un arrêté d'un maire à lui déféré, interdisant aux voitures de remises de circuler sur la voie publique pour recruter des voyageurs, et cela afin de favoriser un adjudicataire de voitures de place (2).

3° Inopportunité. Nous ne sommes pas en face d'un vice aussi grave que dans les cas précédents, on comprend donc que la loi apporte quelques restrictions à l'exercice du contrôle hiérarchique. Nous en étudierons une au § concernant la procédure, mais il en est une autre que nous devons signaler immédiatement. Le législateur qui permet un contrôle hiérarchique des corps délibérants pour violation de la loi de la façon la plus large, ne l'autorise plus pour simple inopportunité que dans une mesure très étroite, et même le plus souvent que par un moyen détourné. Pourquoi cela ? C'est qu'en ouvrant largement la voie au contrôle pour inopportunité sur les actes de ces corps, il aurait défait d'une main ce qu'il faisait de l'autre. En effet, les conseils généraux et municipaux constituent des autorités décentralisées des plus importantes ; la loi qui leur a confié le soin de régler les affaires du département ou de la commune, parce que précisément elle les jugeait plus aptes à les bien gérer que toute autre autorité, même plus haute, grâce à leur situation, leur composition et leur recrutement par l'élection, devait logiquement aboutir à ne pas permettre à des autorités quelconques de s'immiscer, en quoi que ce soit, dans cette gestion, lorsqu'il n'y avait eu que des opérations régulières et que leur fonctionnement était légal (3).

Cependant, nos conseils généraux et municipaux ne sont pas souverains dans toutes leurs délibérations ; dans de nombreuses hypothèses encore la loi a cru devoir réserver à l'auto-

(1) C. E., 15 juin 1883, Leb., p. 578.
(2) C. E., 9 août 1889, Leb., p. 959.
(3) La loi du 18 juillet 1837, art. 18, permettait encore au préfet d'annuler pour inopportunité les délibérations municipales.

Digitized by Google

rité supérieure le droit de les suspendre quand elle les désapprouvait, ce qui constitue un contrôle pour simple opportunité (Art. 49, loi 10 août 1871), ou même de les approuver formellement, ce qui indirectement est encore un contrôle du même genre (Exemple art. 68, loi 5 avril 1884).

Il est une deuxième hypothèse dans laquelle la loi permet encore un contrôle pour inopportunité des délibérations d'un corps délibérant, mais c'est un contrôle d'une assemblée sur une autre assemblée, ce qui ne déroge pas au principe de la décentralisation. Dans les hypothèses prévues par les articles 85, 86 et 87 de la loi départementale, les décisions de la commission départementale peuvent être soumises à « appel » devant le conseil général (art. 87 et 88, loi 10 août 1871) (1).

On pourrait peut-être ajouter un autre cas où le contrôle pour inopportunité est admis sur les délibérations d'une assemblée : les pensions fournies par les communes aux sapeurs-pompiers, ou à leur familles, sont liquidées par le Conseil municipal, mais ses décisions peuvent être frappées d'appel devant le conseil général qui statuera comme « juge d'équité » (loi 5 avril 1856, art. 10).

Quant aux actes des administrateurs uniques, ils sont soumis au contrôle pour simple inopportunité comme pour illégalité ; les exemples de recours hiérarchiques pour ce motif sont fort nombreux et basés sur les motifs les plus divers. Ils sont formés fort souvent contre les décisions des préfets qui refusent d'approuver les délibérations municipales (2) ou bien contre des décisions les approuvant, par exemple en matière de dons et legs faits aux communes (3).

On en rencontre aussi pour motifs différents ; par exemple, un préfet annula pour inopportunité un arrêté municipal changeant l'emplacement d'un marché qui existait de date immémoriale (4) ; un préfet annula de même un arrêté munici-

(1) Voy. un ex. sous C. E., 12 avril 1889, Leb., p. 503.
(2) C. E., 5 avril 1895, D. 96, 3, 40 ; 10 mai 1895, D. 96, 3, 59.
(3) C. E., 9 août 1855, D. 56, 3, 29 ; 17 avril 1874, D. 75, 3, 29.
(4) C. E., 11 août 1859, D. 60, 3, 43.

Digitized by Google

pal créant un service spécial de presse au commissariat de police (1).

(A suivre).

E.-H. PERREAU (2),
Chargé de cours à la Faculté de droit
de l'Université d'Aix-Marseille.

(1) C. E., 8 avril 1892, Leb., p. 354. Sur cet arrêt, voy. Brémond, examen doctrinal, *Rev. crit.*, 1893, p. 631.

(2) PERREAU (Etienne-Ernest-Hippolyte), né à Mayenne (Mayenne), le 21 août 1870. Chargé d'un cours de Code civil à l'Ecole de droit d'Alger le 1er août 1895, et à l'Université d'Aix-Marseille le 1er décembre 1896. Collaborateur de la *Réforme Sociale*, des *Annales des Ponts-et-Chaussées*, et du *Recueil général des Lois et des Arrêts*.

Principales publications : Etudes sur *l'Enseignement économique en Allemagne et selon F. Le Play* ; — sur *les Fonctionnaires du contrôle des chemins de fer d'intérêt local et leur désignation* ; — sur *la Responsabilité civile et pénale des fonctionnaires publics à Rome*, et sur *la Responsabilité envers les particuliers des fonctionnaires administratifs autres que les Ministres en droit français* (thèse).

(LA RÉDACTION).

Digitized by Google

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE

1894 ET 1895

DEUXIÈME PARTIE. — ÉTRANGER.

SOMMAIRE. — 7. Allemagne. — 8. Suisse. — 9. Autriche-Hongrie. — 10. Roumanie. — 11. Bulgarie. — 12. Serbie. — 13. Grèce. — 14. Italie. — 15. Espagne. — 16. — Portugal. 17. Etats Unis. — 18. Mexique. — 19. Costa-Rica. — 20. Venezuéla. — 21. Brésil. — 22. République Argentine. — 23. Australie.

7° **Allemagne**. — A. EMPIRE. — I. CONSTITUTION. — L'irresponsabilité attachée aux fonctions représentatives a été de la part du Gouvernement impérial l'objet d'une tentative inattendue. Lors de l'ouverture de la session (15 décembre 1894), les députés socialistes avaient refusé de se lever et d'acclamer l'Empereur sur l'invitation du président. Leur attitude avait soulevé des scènes tumultueuses. Le Gouvernement impérial jugea bon de donner à l'affaire des suites judiciaires, et le ministère public demanda au Reichstag l'autorisation de poursuivre un député sous l'inculpation de lèse-majesté.

La demande rencontra dans l'Assemblée une opposition à peu près unanime. En fait, on sait quel abus a été fait de l'inculpation de lèse-majesté et l'autorisation des poursuites eût engagé le Reichstag dans une voie peu sûre. En droit, la demande se heurtait à des obstacles constitutionnels et légaux qui ne pouvaient être écartés. L'art. 30 de la Constitution impériale dit expressément : « Aucun membre du Reichstag ne peut à un moment quelconque être poursuivi judiciairement ou disciplinairement à raison de ses votes ou des opinions manifestées par lui dans l'exercice de ses fonctions, ni encourir à ce sujet en dehors de l'assemblée une responsabilité quelconque. » L'art. 11 du Code pénal répète en termes à peu près identiques : « Aucun membre des diètes ou chambres d'un des Etats de l'Empire n'est responsable, hors de l'Assemblée dont il fait partie, de ses votes ou discours prononcés dans l'exercice de son mandat. » C'est l'immunité traditionnelle. »

Pour solliciter une poursuite sur le vu de textes semblables il aurait fallu sans doute soutenir ou bien que le crime de lèse-majesté échappe au droit commun ou bien que le fait incriminé ne constituerait ni un vote ni une opinion. La première thèse aurait eu besoin d'un texte formel, consacrant en termes nets une règle aussi exorbitante. La seconde, qu'une subtilité excessive eût pu discuter, le Code Pénal à la main, n'est pas soutenable en présence de l'art. 30 de la Constitution. C'est bien la manifestation d'une opinion que le ministère public poursuivait, au mépris de cet article 30. Je

(1) V. N° de Mars-Avril 1897, p. 255 et suiv.

Digitized by Google

ne pense pas que jamais, en aucun pays, on eût pensé respecter l'immunité parlementaire en réclamant des poursuites pour un fait de ce genre.

Le Reichstag a maintenu l'intégrité des principes et de la tradition ; la demande du ministère public à été rejetée à une majorité considérable.

Une fois de plus, le Conseil fédéral a rejeté le principe d'une indemnité législative (24 oct. 1895) voté par le Reichstag.

II. Législation. — En 1895, le Reichstag a été saisi d'une proposition de M. Barth, tendant à modifier la loi électorale de 1869. Déjà en 1894, une proposition tendant à garantir le secret du vote avait été votée en première et deuxième lectures (7 et 14 février). Une autre propositon (1895) tendait au remaniement des circonscriptions électorales.

III. Règlement. — Le président du Reichstag a lui-même sollicité (1895) une réforme du règlement. Elle devait, d'après lui, porter sur trois points essentiels : renforcement des pouvoirs disciplinaires du président ; — abaissement du *quorum* exigé pour statuer sur les questions que soulève l'application du règlement ; — possibilité d'infliger un blâme aux députés dont l'absence n'est pas suffisamment motivée. Une seule modification a été votée : le représentant qui a sérieusement troublé l'ordre peut être exclu pour la séance ; il a le droit de réclamer, au plus tard à la séance suivante, et le Reichstag statue à la prochaine séance.

B. Etats. *Prusse.*— A la session de 1894, des députés du centre ont fait remarquer que les lois fiscales du 24 juin 1891 et du 29 juin 1893 ont diminué le nombre des électeurs, et une motion a été votée réclamant du Gouvernement des statistiques complètes sur ce point.

Wurtemberg. — Le gouvernement a, en 1894, annoncé l'intention de modifier la composition des deux Chambres. Rappelons, avec les textes, la composition actuelle des Etats :

Les Etats se divisent en deux Chambres.

La première Chambre (Chambre des Seigneurs) se compose : 1) des princes de la famille royale ; — 2) des chefs de familles de princes et de comtes, et des représentants des communautés seigneuriales, aux possessions desquelles était autrefois attachée une voix dans la diète de l'Empire ou dans la diète de cercle ; — 3) des membres héréditaires à vie nommés par le roi.

Le roi ne peut nommer à titre héréditaire que des membres de la noblesse d'Etat ou de la noblesse équestre qui justifient d'une propriété dans le royaume, transmissible d'aîné en aîné par substitution fidei-commissaire et produisant un revenu de 6.000 florins net de tous intérêts de dettes hypothécaires. Les membres à vie sont choisis par le roi parmi les citoyens les plus recommandables, sans égard à la fortune et à la naissance.

Le nombre des membres nommés par le roi soit à vie, soit à titre héréditaire, ne peut excéder le tiers des autres membres de la première Chambre.

Le seconde Chambre (Chambre des Députés) se compose : 1) de 13 membres de la noblesse équestre choisis par elle dans son sein ; 2) des 6 surintendants généraux de l'Eglise protestante ; — 3) de l'évêque, d'un membre choisi dans son sein par le chapitre métropolitain, et du doyen

Digitized by Google

des ecclésiastiques de la confession catholique ; — 4) du chancelier de l'Université ; — 5) d'un député élu par chacune des villes de Stuttgard, Tubingue, Louisbourg, Erlangen, Ulm, Heilbronn et Reuthingen ; — 6) d'un député élu par chaque bailliage (1) ».

Le Gouvernement proposait des réformes qui tendaient à diminuer l'influence des privilèges dans les deux Chambres. En effet il augmentait le nombre des députés en accordant un député de plus à l'Université, et en créant trois députés de l'agriculture et trois députés du commerce et de l'industrie. Le nombre des députés eût été ainsi porté de 93 à 100, la noblesse équestre et les Eglises gardant le même nombre de représentants. Quant à la Chambre Haute, le nombre de ses membres était augmenté aussi ; elle recevait en plus deux représentants de l'Eglise protestante, un évêque, trois représentants des grandes villes, un fonctionnaire supérieur de l'office central d'agriculture et un fonctionnaire supérieur de l'office central de commerce et d'industrie. De plus le Gouvernement demandait la suppression des conditions existant pour la création des membres héréditaires.

On le voit le projet tendait à exclure les privilégiés de la Chambre Basse, à introduire à côté d'eux un élément électif dans la Chambre Haute, à renforcer dans celle-ci l'influence du Gouvernement.

La question a été reprise en 1895 par la seconde Chambre. L'adresse au roi posait en principe l'exclusion pour la Chambre Basse des membres devant leur siège à la naissance ou à une fonction publique. Le Gouvernement, par l'organe du ministre-président, accepte le principe (18 avril 1894), tout en protestant contre l'idée socialiste d'une Chambre populaire, et l'adresse fut votée à une forte majorité. Mais le cabinet sur ces entrefaites donna sa démission.

Bavière. — A la session de 1895, le centre a déposé une proposition tendant à une extension du droit de suffrage et à l'établissement du vote direct.

Bade. — Une proposition tendant à assurer le secret du vote a été déposée en 1895.

Lippe-Detmold. — Cette petite principauté a vu se soulever une question du droit successoral. Le prince régnant mourut en 1895, laissant comme héritier son frère qui était incapable de gouverner. Il avait désigné comme régent le prince Adolphe de Schaumbourg-Lippe. Cette désignation a été contestée par le comte de Lippe-Biesterfeld-Weissenfeld. La solution de cette difficulté revient au Conseil fédéral de l'Empire allemand conformément à l'art. 76 § 2 de la Constitution impériale : « Les conflits constitutionnels qui s'élèvent dans les Etats de la Confédération dont la Constitution n'a point établi d'autorité pour la solution de ces conflits sont sur la demande de l'une des parties amiablement aplanis par le Conseil fédéral ; s'il n'y réusssit pas, il y est pourvu par une loi d'Empire. » En attendant l'intervention conciliatrice du Conseil fédéral ou la loi impérative de l'Empire, une loi provisoire du Landtag lippois a maintenu la régence au prince Adolphe.

(1) Il y a 63 bailliages.

Digitized by Google

8° **Suisse**. — A. Confédération. — Je n'ai à signaler que quelques propositions tendant à modifier la Constitution fédérale sur des points étrangers à l'organisation des pouvoirs publics, et qui ne touchent à cette chronique que par leur tendance à la fois centralisatrice et socialiste.

Le referendum a repoussé : une proposition qui ajoutait à la Constitution un art. 34 *ter*, donnant à la Confédération le droit d'édicter, relativement aux métiers, des prescriptions uniformes (4 mars 1894) ; — une proposition (1) tendant à inscrire dans la Constitution le droit au travail (4 juillet 1894) ; — une proposition allouant à chaque canton une somme de 2 fr. par tête d'habitant, prélevée sur le produit des douanes fédérales (4 novembre 1894) ; — une proposition donnant à la Confédération le monopole des allumettes chimiques (29 septembre 1895) ; — enfin une proposition augmentant, dans le domaine militaire, les attributions de la Confédération (3 novembre 1895).

B. Cantons. — Constitutions nouvelles. — Deux cantons ont refait leur constitution : Zug et Soleure. — La constitution de Zug porte la date du 31 janvier 1894 ; la garantie fédérale lui a été accordée le 26 juin de la même année. Le titre I est consacré aux principes généraux ; on y remarquera l'art. 17 § 1 qui oblige tous les électeurs à assiter aux assemblées communales et à prendre part à leurs opérations ; l'art. 15 § 3 : « le droit de vote oblige au paiement d'une contribution, modérée et égale pour tous, aux charges publiques ; » — l'art. 19 § 1, qui garantit à tous les fonctionnaires l'inamovibilité, sauf une sentence judiciaire ; — l'art. 21 qui concerne la séparation de l'autorité judiciaire, sauf la justice administrative, et du pouvoir exécutif. Le titre II règle la division du canton et l'état politique des citoyens. Le droit de vote en matière cantonale est accordé à tout citoyen du canton ou citoyen suisse légalement établi dans le canton, âgé de 19 ans accomplis, exempt des incapacités légales (condamnés, interdits et idiots, indigents secourus par l'assistance publique, faillis et insolvables, contribuables en retard de plus de quatre mois), et domiciliés dans la commune trois mois au moins avant le vote (art. 27). L'art. 29 concerne les listes électorales, leur confection, leur publicité. Dans le titre III sont organisés les pouvoirs publics. Le peuple souverain exerce ses droits partie directement, partie par représentation (art. 30). Le peuple vote directement : pour approuver ou rejeter les modifications à la Constitution ; — pour approuver ou rejeter les lois et arrêtés, sur la demande de 500 citoyens ou d'un tiers du conseil national (referendum facultatif en matière législative). Le droit d'initiative en matière législative est reconnu ; 800 électeurs doivent signer la demande adressée au conseil cantonal. Le peuple, enfin, élit diverses autorités, notamment le Conseil cantonal et le Conseil de Gouvernement. Le Conseil cantonal se compose de membres élus par les communes à raison d'un député par 350 habitants ou fractions de 150 habitants. La loi de 1881 donnait un député par 400 habitants et faisait élire 15 membres par l'ensemble du peuple. Les attributions du Conseil cantonal, fixées par l'art. 41, sont exécutives non moins que législatives ; elles

(1) Voir le texte, dans la *Revue*, t. II, p. 536 note 1.

Digitized by Google

touchent même au pouvoir judiciaire pour la solution des conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire. Le Conseil de gouvernement se compose de sept membres, entre lesquels le Conseil cantonal choisit le Landamman et le Stathalter. Le tit. IV fixe à 4 ans la durée des pouvoirs du Conseil cantonal et du Conseil de gouvernement (art. 77). Il statue que lorsqu'une circonscription électorale doit élire plus de deux membres de la même autorité, le principe de l'élection proportionnelle (représentation des minorités) doit recevoir application, selon des règles que la loi fixera (art. 78).

La révision de la constitution est toujours soumise au vote populaire. L'initiative en appartient au Conseil cantonal ; mais la question de savoir s'il y a lieu à révision doit être soumise au peuple dans le cas où le conseil national ne l'a résolue qu'à la majorité relative des voix et dans les cas où une demande de révision est soumise au Conseil cantonal par 1000 électeurs. La majorité des votants suffit pour l'adoption.

L'art. 78 annonçait une loi organisant la représentation proportionnelle. Au lieu d'une loi, c'est le Conseil de gouvernement qui en vertu de l'ordre des dispositions transitoires ajoutées à la Constitution (art. 6) a réglé provisoirement ce point. Il rend les candidatures obligatoires ; les électeurs peuvent accumuler leurs votes sur un ou plusieurs candidats, et même l'accumulation est opérée d'office, en cas de besoin, par le bureau électoral. Un quotient électoral est déterminé par la division du chiffre total du suffrage valablement exprimé par le nombre de sièges à pourvoir, et chaque liste obtient ainsi un nombre de représentants proportionnel au chiffre de voix qu'elle a obtenu (1).

Canton de Soleure. — La constitution de ce canton date du 23 octobre 1887. Une révision partielle en a été faite à la date du 17 mars 1893. Elle porte principalement sur les points suivants.

1° L'art. 10 était ainsi conçu : « Le droit de vote est exercé dans la commune du domicile. — Dans toutes les votations et élections prévues par la Constitution, la majorité absolue au scrutin secret décide. — Les votations et élections, à l'exception de celles des communes, ont lieu un dimanche ou un jour férié. — La loi en fixe la procédure de façon que la liberté et le secret du vote demeurent assurés ».

Le nouveau texte est ainsi conçu : « Le droit de vote est exercé dans la commune du domicile. — Les votations et élections à l'exception de celles des communes, ont lieu un dimanche ou un jour férié ; cependant elles peuvent être étendues au jour qui précède. — Pour la procédure de toutes les votations et élections prévues par la Constitution, la loi ordonne les mesures nécessaires, de façon que la liberté et le secret du vote demeurent garantis. — Les élections au conseil cantonal et aux conseils municipaux qui comptent au moins sept membres ont lieu d'après le système proportionnel. — Pour les élections des Conseils municipaux qui comptent au moins sept membres et des commissions, la représentation proportionnelle est facultative.

(1) V. au surplus *Annuaire de Législation Etrangère*, publié par la Société de Législation comparée, t. XXIV, p, 695.

Digitized by Google

2° Elle a purement et simplement supprimé l'art. 63 ainsi conçu : « Le droit de vote oblige au paiement d'une contribution, modérée et égale pour tous, aux charges publiques. »

4° En revanche elle a ajouté un long article 80 *bis* : « (La révision de la Constitution) peut aussi être proposée par la voie de l'initiative (populaire).

L'initiative a pour but l'établissement, la suppression ou la modification d'articles déterminés de la Constitution. Elle doit émaner d'au moins trois milles électeurs, qui se prononcent, soit par leur signature, soit par leur vote dans l'assemblée communale.

Si par la voie de l'initiative plusieurs matières indépendantes les unes des autres sont proposées pour être réglées, abrogées ou modifiées, chacune d'elles doit former l'objet d'une proposition distincte.

Les propositions sont établies sous forme d'une instigation générale ou d'un projet détaillé ; elles doivent être motivées par écrit et le conseil cantonal doit les examiner dans le délai de deux mois à compter du jour du dépôt.

Quand la proposition est établie sous la forme d'une instigation générale et que le Conseil cantonal l'approuve, il doit rédiger la modification à la constitution selon le vœu des initiataires, et la modification est proposée au peuple pour l'acceptation ou le rejet. Si le conseil cantonal repousse la proposition, la question de savoir si la Constitution doit être modifiée de la façon désirée par les initiataires doit être soumise au vote du peuple. Si la majorité des votants se prononce pour l'affirmative, le conseil cantonal doit prendre en main la révision dans le sens de la décision du peuple.

Si la proposition est établie en forme de projet détaillé, le conseil cantonal a à exprimer son avis sur l'acceptatiou ou le rejet.

Si, contrairement à l'alinéa 3, plusieurs matières indépendantes les unes des autres sont contenues dans la même proposition, le conseil cantonal, peut, aussi bien dans le cas d'instigation générale que dans le cas de projet détaillé, prescrire un vote séparé sur chaque matière.

La proposition et les motifs sont communiqués aux électeurs aux frais de l'Etat, de même que l'avis du conseil cantonal.

La procédure pour l'initiative populaire et pour les votations relatives sera réglée par une ordonnance du conseil cantonal, jusqu'à la confection d'une loi. »

5° L'art. 83 concerne les intérêts et l'amortissement de la dette publique et consacre l'existence d'un impôt direct.

6° Enfin l'art. 89, ajouté au texte primitif, met en vigueur provisoirement et jusqu'au vote d'une loi des prescriptions sur la représentation proportionnelle et la réforme financière contenues dans des annexes A et B.

L'annexe A concerne la représentation proportionnelle. Le système adopté rend obligatoire les listes de candidatures. Le bureau électoral relate au procès-verbal le nombre des électeurs, le nombre des votants, celui des bulletins valables, celui des votes donnés à chaque liste et à chaque candidat, celui des bulletins nuls. Le bureau central totalise et établit le quotient électoral en divisant le chiffre des bulletins valablement exprimés par le nombre de sièges à pourvoir plus un. L'application de ce quo-

Digitized by Google

tient détermine le nombre de représentants auquel chaque liste a droit. Sur chaque liste, l'avantage appartient à ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix ; à égalité, le sort décide. En cas de vacance, l'administration complète en prenant, sur la liste intéressée, le candidat le plus favorisé.

D'autres modifications constitutionnelles offrent moins d'importance.

Genève. — Un arrêté fédéral du 7 avril 1894 a donné la garantie fédérale à une loi constitutionnelle du 17 juin 1893 qui fait élire par le peuple entier les membres du Conseil des Etats. Ils sont élus pour 3 ans et immédiatement rééligibles. — La garantie fédérale a été accordée le 5 avril 1895 à deux lois constitutionnelles du 12 janv. 1895 dont l'une seulement rentre dans le cadre de cette chronique ; elle modifie la date et la durée des sessions du grand conseil.

Fribourg. — Un arrêté fédéral du 7 avril 1894 donne la garantie fédérale à une loi constitutionnelle du 16 déc. 1893, laquelle, entre autres dispositions relatives aux communes, décide que désormais les révisions constitutionnelles seront décidées, au vote populaire, par la majorité absolue des votants, et non plus des citoyens actifs (art. 79).

Ce texte reconnaît d'ailleurs l'initiative populaire en matière constitutionnelle et renvoie, après avoir exigé 600 signatures, à une loi pour régler la procédure. La loi ainsi promise porte la date du 12 mai 1894. Ses prescriptions sont presque toutes de pure forme ; on remarquera pourtant que la question de savoir s'il y a lieu à révision est soumise au vote populaire, et que la révision totale doit être élaborée par une Constituante spécialement élue, tandis que la révision partielle est préparée par le Conseil d'Etat ou une Commission.

Zurich. — Une loi constitutionnelle du 12 août 1894, qui a reçu garantie fédérale par arrêté du 18 décembre 1894, modifie l'art. 32 § 2 de la constitution. Désormais le conseil cantonal se compose d'un membre pour 1500 habitants de nationalité suisse ou fraction supérieure à 750 ; précédemment il y avait un député pour 1200 habitants sans distinction de nationalité. La mesure atteint principalement Zurich où habitent beaucoup d'étrangers.

On ajoutera une loi du 12 août 1894 réglant l'exercice du droit d'initiative populaire. Elle ne contient guère que les prescriptions accoutumées et comme de style en pareille matière (1).

Tessin. — En 1894, la garantie fédérale a été donnée à une loi constitutionnelle du 16 juin 1893, qui modifie la loi constitutionnelle du 2 juillet 1892, en conservant le droit de vote aux Tessinois résidant à l'étranger, mais faisant partie d'une famille inscrite sur le registre communal. — La loi constitutionnelle du 22 mai 1894 n'intéresse pas cette chronique.

Schaffhouse, Appenzell, Rhodes Intérieures, Glaris. — Les modifications survenues en 1894 portent sur des matières étrangères à l'organisation des pouvoirs publics.

Neuchatel (2). — Ce canton avait reçu le 28 oct. 1891 une loi sur les

(1) V. le texte de la loi dans l'Annuaire... t. XXIV, p. 645.

(2) V. Annuaire... t. XXIV, p. 645.

Digitized by Google

élections et votations qui en vertu de son texte même avait été « adoptée à titre d'essai pour une période de 3 ans » et devait être révisée. La loi du 22 nov. 1894 opère cette révision en modifiant seulement quelques dispositions d'importance secondaire et presque toutes relatives au système combiné en vue de la représentation proportionnelle. Toutefois il est à remarquer que la loi de 1894 remplace par une carte permanente, valable pendant trois ans, les cartes distribuées, à l'occasion de chaque vote, à tous les électeurs.

9° **Autriche-Hongrie**. — A. Cisleithanie. — On sait que chaque pays de la monarchie autrichienne élit séparément des représentants au parlement cisleithan (Reichsrath) et une diète locale. La diète de Bohême a été saisie par M. Rieger d'un projet tendant à transférer, des collèges électoraux à la diète elle-même, le droit de nommer les membres du Reichsrath, et en même temps à établir des circonscriptions électorales, équitables pour les Allemands et les Tchèques, Ce projet a été renvoyé (1er février 1895) à la commission des grands propriétaires.

Les nationalités assez nombreuses groupées sous le sceptre de la maison de Habsbourg font assez mauvais ménage ensemble. Les Allemands travaillent à la germanisation de toutes les provinces de l'Empire ; les autres nationalités se défendent énergiquement et ne sont pas éloignées de voir le salut dans un fédéralisme qui, en respectant les droits de la couronne, garantirait à chacun l'usage de la langue nationale, l'autonomie, la conservation des coutumes.

C'est en Bohême que ces idées, sous l'influence d'une concurrence allemande très active et très puissante, ont pris le plus de vigueur. Pour les réprimer, le gouvernement impérial avait proclamé l'état de siège à Prague le 22 septembre 1893, appliquant ainsi l'art. 20 de la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 sur les droits généraux des citoyens et la loi du 6 mai 1869 rendue en exécution de cet article. Il serait superflu de décrire les conséquences de l'état de siège et les incidents dont il a été l'occasion. Le gouvernement aux termes de la loi de 1869 était tenu de rendre compte au Parlement, dès l'ouverture de la session, de la décision prise et de lui en demander la confirmation. Le Reichsrath lui accorda une forte majorité. Le gouvernement s'est cru autorisé à maintenir l'état de siège en Bohême pendant les années 1894 et 1895.

B. Transleithanie. — Une seule loi, celle des 31 mai-11 juin 1895, attirera notre attention. Elle est ainsi conçue :

§ 1. Le § 4 de la loi de 1875 sur les incompatibilités est ainsi complété : le député contre lequel une faillite ayant autorité de chose jugée a été ouverte tombe dans une situation incompatible avec le mandat de député au Reichstag.

§ 2. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication. »

Les circonstances qui ont entouré le renvoi par l'empereur roi du cabinet Weckerlé, présentent un certain intérêt constitutionnel. La couronne avait laissé les ministres présenter aux Chambres les cinq lois caractéristiques sur la liberté des cultes et l'état civil. Bien mieux, elle avait sanc-

Digitized by Google

tionné et promulgué trois de ces lois. Il semblait donc que l'échec temporaire éprouvé par les deux autres projets ne dût avoir aucune influence sur le sort du ministère. Cependant le cabinet Weckerlé dut se retirer sur la déclaration formelle qu'il n'avait plus la confiance du souverain. Au point de vue juridique, le procédé est inattaquable. Toutefois, considéré au point de vue de la pratique constitutionnelle, il est malaisé à justifier et ne peut s'expliquer que par des motifs d'ordre politique ou personnel.

10° **Roumanie.** — Deux lois méritent une mention. La loi du 12 février 1894 a modifié l'organisation du ministère des affaires étrangères, touchant ainsi aux dispositions de la loi du 12 juillet 1866, qui, en conformité de la Constitution de la même date, organise les ministères à la place du Conseil d'Etat supprimé. — Trois articles de la loi électorale sont modifiés par la loi du 3 mai 1895 ; elles concernent la police des bureaux de vote et le jugement des infractions.

11° **Bulgarie.** — On remarquera la loi du 20 décembre 1894 qui, accordant une amnistie aux crimes politiques commis entre le 24 décembre 1883 et le 15 décembre 1894, excepte formellement les infractions commises par les ministres en cette qualité.

12° **Serbie.** — Les événements qui se sont déroulés en Sèrbie pendant ces dernières années, s'ils sont assez compliqués au point de vue politique, présentent au point de vue juridique une réelle simplicité. Ils se ramènent à une notion élémentaire, celle du coup d'Etat. Aussi sera-t-il aisé de les résumer en quelques mots concis.

Le point de départ a été la rentrée en Serbie du roi Milan. Celui-ci avait dû abdiquer en 1889 au profit de son jeune fils. Deux ans plus tard, en échange d'un concours financier du gouvernement serbe auprès d'une banque étrangère, l'ex-roi adressait aux régents royaux un acte de renonciation daté du 3 septembre (vieux style) 1891, par lequel il abdiquait les droits de citoyen serbe et de membre de la famille royale et s'engageait à ne jamais rentrer en Serbie. Ces stipulations furent consacrées par la loi du 14/26 mars 1892 (1), qui donnait ainsi aux promesses de Milan la valeur impérative.

Or dans la nuit du 8/20 janvier 1894, le roi Alexandre avertit le président du conseil des ministres, le général Grouitch, que le roi Milan allait rentrer en Serbie sur l'invitation de son fils qui réclamait ses conseils. Le lendemain le ministère démissionnait et le roi Milan rentrait à Belgrade. Le Parlement, réuni le 12/24 janvier, fut prorogé le même jour par un oukase royal rendu en vertu de l'art. 54 de la Constitution, et le roi entreprit de gouverner seul.

L'ex-roi, rentré au mépris de la loi de 1892, restait exposé aux attaques de la presse, auxquelles les tribunaux appuyés sur les lois assuraient l'impunité. Une deuxième violation de la Constitution devenait nécessaire : un oukase du 17/29 avril 1894 abrogea la loi de 1892, rendit à l'ex-roi ses droits dans la nation serbe et dans la famille royale. Puis, comme les tribunaux se refusaient à tenir pour abrogée la loi de 1892, un troisième

(1) V. le texte dans la *Revue politique et parlementaire*, n° 4 (octobre 1894), p. 169 note 1.

Digitized by Google

coup d'Etat supprima la Constitution du 22 décembre (vieux style) 1888 et remit en vigueur celle de 1869. Ce troisième coup d'Etat créa une situation constitutionnelle assez particulière. Non seulement la Serbie perdait le bénéfice des conquêtes libérales réalisées par la Constitution de 1888 et par les lois faites depuis, mais encore le roi recouvrait, avec l'intention d'en user à l'excès, les pouvoirs que lui donnait l'art. 56 de la constitution de 1869 : « Ce n'est que dans le cas où la sécurité du pays serait en grand danger soit au dedans soit au dehors et que la Skouptchina n'est pas réunie que le prince, sur la proposition du conseil des ministres, peut ordonner ce qui est nécessaire, bien que pour cela l'approbation de la Skouptchina soit exigée. Cette décision aura force de loi ; toutefois lors de la première réunion de la Skouptchina, on doit soumettre à son approbation la loi édictée de cette manière exceptionnelle. Mais sans le consentement de la Skoutpchina, on ne pourra dans aucun cas décider de nouveaux impôts ou des centimes additionnels ni modifier les impôts existants ». Ce pouvoir législatif intérimaire exceptionnel et soumis à une ratification ultérieure a fonctionné avec une grande activité et, nul doute à cet égard, tout à fait en dehors des prévisions des textes constitutionnels. Des oukases royaux ont abrogé les lois récentes et remis en vigueur les lois anciennes sur un grand nombre de matières, parmi lesquelles je note les élections au Parlement, le règlement intérieur de la Skouptchina, la liberté de la presse, les réunions, etc. En un mot, la Serbie a été replacée, par une série de décisions royales sous le régime antérieur au 22 décembre 1888.

Les difficultés financières que je n'ai pas à rappeler contraignirent le gouvernement au commencement de 1895 à réunir la Skouptchina. Les élections eurent lieu le 7/19 avril 1895. Elles ont été fortement influencées, pour ne pas dire plus, par le gouvernement qui en outre nomme directement 60 membres sur 240. Cette Assemblée a ratifié le 6 mai (n. s.) les actes royaux rendus pendant la période dictatoriale. L'art. 56 de la Constitution de 1869 a reçu son exécution dans la forme au moins. Ajoutons que les ministres qui ont assisté le roi pour ces actes aujourd'hui ratifiés peuvent être considérés comme déchargés de la responsabilité par eux encourue. Il resterait cependant à examiner si la Skouptchina élue au printemps de 1895 avait qualité pour la ratification qu'elle a donnée.

A la même date, l'Assemblée a réglé la situation de l'ex-roi Milan. Elle lui a accordé une dotation annuelle de 360.000 francs et a décidé que les ascendants du roi Alexandre et ses parents en ligne directe jouiraient désormais de la même protection que les lois accordent au roi lui-même.

Le coup d'Etat de la Couronne a naturellement transformé les rapports des ministres avec le Parlement. Au commencement de l'année 1894, le cabinet Grouitch était appuyé sur une majorité radicale très nombreuse. Il dut remettre sa démission le jour où lui fut notifiée par le roi la prochaine rentrée de Milan (21 janvier 1894), et fut remplacé (24 janvier) par un cabinet composé d'éléments libéraux et progressistes, présidé par M. Simitch. La Skouptchina eut juste le temps de voter, à la presque unanimité, un blâme au nouveau ministère (24 janvier) et fut aussitôt prorogée.

M. Simitch fut lui-même remplacé par M. Nikolaievitch (4 avril) qui en-

Digitized by Google

gagea ouvertement la lutte contre le parti radical, vit l'abrogation de la constitution de 1888, démissionna pour la forme à cette occasion et fut maintenu par le roi. Toutefois il dut céder le pouvoir à M. Christitch avant les élections du 19 avril 1895. Celui-ci s'arrangea pour avoir une forte majorité renforcée par les députés que la constitution de 1869 remise en vigueur autorise le roi à nommer.

La dépossession du parti radical a eu pour effet d'interrompre les poursuites intentées au ministère libéral Avakoumovitch ; le roi amnistia les prévenus (26 janvier 1894).

13° **Grèce.** — Il suffira de mentionner :

L'ordonnance du 21 février 1894, organisant le bureau du Conseil des ministres ;

La loi du 8 février 1894 (1), modifiant une disposition secondaire de la loi électorale ;

La loi du 14 juillet 1895, sur l'organisation des ministères de l'Intérieur et des Finances ;

La loi du 27 juillet 1895, sur l'organisation du ministère des Affaires étrangères.

14° **Italie.** — I. Constitution. — M. Crispi, en demandant le 21 février 1894, que le Parlement confiât à la couronne, sous la responsabilité des ministres et à la charge de rendre compte, de pleins pouvoirs pour une période de dix mois, en vue de réorganiser et de simplifier les services de l'État, posait une intéressante question de droit constitutionnel : la délégation sollicitée du pouvoir législatif était-elle juridiquement possible ? Mais dans la suite, M. Crispi retira la demande qu'il avait formée, et la question ne s'est pas posée pratiquement. Aussi, malgré l'intérêt théorique qu'elle présente, dois-je l'omettre (2).

Une autre question a été au contraire résolue par les tribunaux : une autorisation de la Chambre des Députés est-elle nécessaire pour poursuivre, dans l'intervalle des sessions, un ex-ministre, encore député, inculpé de soustraction de documents publics qu'il avait eus en sa possession en qualité de ministre ? La Cour de Cassation a répondu affirmativement, en cassant les décisions contraires des tribunaux inférieurs. La question a été précédemment étudiée dans la Revue même (t. IV, p. 568-9).

II. Législation. — Deux lois de la même date ont apporté diverses modifications à la législation électorale.

L'une concerne la confection des listes électorales : Elle modifie les art. 15 à 42 de la loi électorale de 1882, mais sur des points secondaires ; on notera cependant la substitution, pour l'établissement des listes électorales, d'une commission tirée du Conseil municipal, à ce Conseil même (art. 20) ; — les précautions prises pour déterminer les responsabilités dans cette opération (art. 23);— le remplacement, dans la commission électorale de la province, du préfet par un conseiller de préfecture et la dévolution de la présidence de cette Commission au président du tribunal du chef-lieu, à la place du préfet (art. 32). Sont également modifiées et surtout dé-

1. V. le texte dans l'Annuaire. t. XXIV, p. 861.
2. V. l'étude de M. Esmein, dans la *Revue politique et parlementaire* d'août 1894.

Digitized by Google

taillées, les dispositions générales de l'art. 89 de la loi de 1883, visant les délits commis à l'occasion de la confection des listes électorales.

L'autre loi modifie légèrement la loi électorale dans les parties relatives aux sections de vote et à la procédure des élections.

Un assez grand nombre de propositions touchant à l'organisation des pouvoirs publics et spécialement du Parlement, ont vu le jour. Ainsi, en 1894, celles de M. Socci, déclarant inéligible pendant la législature, le député dont l'élection a été invalidée pour fraude ou corruption et privant de son représentant pendant la législature, le collège électoral dont l'élection a été deux fois de suite annulée pour corruption ; — de M. Bovio, sur de les incompatibilités ; — de M. Imbriani, sur la représentation proportionnelle ;

En 1895, celles de M. Socci ; — de MM. Carmine et Ambrosoli, sur les incompatibilités ; de M. Vendemmini établissant le suffrage universel.

15° **Espagne**. — Loi du 29 juin 1895, modifiant une disposition secondaire, l'art. 58, de la loi électorale du Sénat.

Loi du 29 juillet 1895, admettant la compatibilité de la qualité de député avec les fonctions de professeur de l'enseignement secondaire et des écoles supérieures d'agriculture et d'architecture de Madrid.

16° **Portugal**. — I. Constitution, — Ce pays a traversé une période de plus de deux ans pendant laquelle la Constitution a été virtuellement suspendue, et la volonté royale a exclu toute autre autorité. Cette situation, ou du moins ses débuts, ont été étudiés dans la Revue et je renvoie à l'article de M. J. J. Tavarès de Medeiros (1). Il me suffira de rappeler les points essentiels.

A la date du 7 décembre 1893, le roi, usant de la faculté que lui confèrent l'art. 74 § 4, de la Charte constitutionnelle et l'art 7 § 2, de la loi du 24 juillet 1885, prononça, le Conseil d'État entendu (art. 110 de la Charte), la dissolution de la Chambre des Députés et de la partie élective de la Chambre des Pairs. Le même décret convoquait les Cortès pour le 7 mars suivant, terme du délai imparti au roi pour cette convocation. D'autres décrets du 19 décembre fixèrent la date des élections au 15 août 1894 pour les députés, au 25 février pour les pairs.

Ces actes peuvent être discutables au point de vue politique ; juridiquement, ils semblent corrects. Il est vrai que l'art. 18 de la Charte, fixe au 2 janvier de chaque année, l'ouverture de la session ordinaire. Toutefois, en cas de dissolution, cette règle doit fléchir devant les dispositions particulières à cette hypothèse, et il suffit que les Cortès soient réunies dans le délai de trois mois à compter de la dissolution. Si le roi était tenu, même au cas de dissolution, d'observer la date du 2 janvier, sa prérogative serait atteinte, et cette solution combinée avec la nécessité d'un délai pour procéder aux élections conduirait à ce résultat singulier, que la dissolution, fût-elle nécessaire, serait impossible pendant le mois de décembre de chaque année.

1. Année 1894, n° 4 ; t. II, p. 103.

Digitized by Google

Les irrégularités et illégalités sont venues peu de temps après. Un décret du 31 janvier 1894 ajourna *sine die* les élections générales, la réunion des Cortès. Il était certain dès lors, que les prescriptions constitutionnelles concernant le cas de dissolution ne seraient pas observées. La certitude fut acquise par le décret du 14 mai 1894, fixant au 1er octobre la réunion des Chambres. Le roi annonçait ainsi l'intention de gouverner seul pendant plusieurs mois, contrairement à la Charte constitutionnelle.

Il ne s'est pas contenté de gouverner, il a légiféré, empiétant ainsi sur le domaine du pouvoir législatif ; il a établi le budget et levé les impôts sans le consentement des Chambres ; enfin il a notablement modifié l'organisation des Chambres, ainsi que je le rapporte ailleurs. Cet état de choses anormal n'a pas pris fin avant le 31 décembre 1895.

Le fait en soi est notable ; plus remarquable encore est la docilité du peuple portugais. Les actes royaux n'ont soulevé dans le pays qu'une très faible réprobation. L'absence du Parlement n'a suscité que de rares regrets. Seuls, quelques hommes politiques ont osé refuser l'impôt que les Chambres n'avaient pas voté ; leur résistance n'a pas été appuyée par les tribunaux et s'est promptement éteinte.

Je rapporte ci-dessous les décrets royaux qui ont modifié l'organisation des deux Chambres. Dès à présent, il faut extraire du décret du 25 septembre 1895, les art. 5, 6 et 7 qui ont apporté à divers textes constitutionnels des changements intéressants.

L'art. 5, vise l'art. 54 de la Charte constitutionnelle, aux termes duquel : « Si la Chambre des Députés n'approuve pas les amendements ou additions de la Chambre des Pairs et *vice-versa*, et si cependant la Chambre qui refuse sur ce point son approbation, juge que le projet est avantageux, il y a lieu de former une commission de pairs et de députés en nombre égal, laquelle décide si la proposition de loi sera adoptée ou rejetée » (1).

Le décret de 1895 édicte les dispositions suivantes : « Si une des Chambres législatives n'approuve pas, en tout ou en partie, un projet de loi émané de l'autre Chambre, ou n'approuve pas les amendements ou additions faits par l'autre Chambre à un projet de loi, il sera nommé une commission de pairs et de députés en nombre égal, dès que l'une des Chambres en aura ainsi décidé, et ce que la commission décidera à la pluralité des voix, vaudra soit pour la rédaction immédiate en décret des Cortès générales ou pour le rejet du projet.

§ *unique.* — S'il y a partage pour le vote d'un projet ou d'un article du projet ou d'un amendement ou addition, ou si la commission ne s'accorde pas sur la mission qui lui a été confiée, il sera donné connaissance au roi du sujet de la divergence par un message accompagné de la copie authentique des propositions soumises à sa décision ; le pouvoir modérateur, ouï le Conseil d'État, prend la décision qui doit être conforme au vote d'une des Chambres.

1. Dareste, *les Constitutions Modernes*, 2e éd., t. I p. 648.

Digitized by Google

Sont ainsi modifiés l'art. 54 et les dispositions corrélatives de la Charte constitutionnelle ».

L'article 74 de la charte constitutionnelle, modifié par l'art. 7 de la loi du 24 juillet 1885, organisait en ces termes le pouvoir modérateur :

« Le roi exerce le pouvoir modérateur sous la responsabilité de ses ministres : § 1. En nommant des pairs à vie, dont le nombre n'excèdera jamais cent, sauf la disposition du § 5 de l'art. 6 de la présente loi ; — § 2. En convoquant les Cortès générales extraordinairement, dans l'intervalle des sessions, lorsque le bien du royaume l'exige ; — § 3. En sanctionnant les décrets et résolutions des Cortès générales, pour leur donner force de loi (art. 55) ; — § 4. En prorogeant ou ajournant les Cortès générales et en dissolvant la Chambre des députés et la partie élective de la Chambre des Pairs lorsque le bien de l'Etat l'exige. En pareil cas, les nouvelles Cortès générales doivent être convoquées et réunies dans les trois mois, et, tant qu'une session d'égale durée n'aura pas eu lieu, il ne pourra être ordonné de nouvelle dissolution ; — § 5. En nommant et en révoquant librement les ministres d'État ; — § 6. En suspendant des magistrats dans les cas prévus à l'art. 121 ; — § 7. En accordant remise ou modération des peines infligés aux condamnés par jugement ; toutefois lorsqu'il s'agit de ministres d'État condamnés pour crimes dans l'exercice de leurs fonctions, la prérogative royale ne pourra être exercée que sur la demande préalable de l'une des Chambres législatives ; — § 8. En accordant des amnisties dans les cas urgents et quand ainsi le conseillent l'humanité et le bien de l'Etat » (1).

Voici le texte du décret : art. 6. — « Le roi exerce le pouvoir modérateur sous la responsabilité de ses ministres ; — § 1. En promulguant des décrets avec force législative, dans le cas prévu par le § unique de l'art. précédent ; — § 2. En nommant les pairs jusqu'au nombre de 90, sans autre restriction que celle de l'art. 2 du présent décret (2) ; — § 2. En prorogeant ou ajournant les Cortès générales et conformément au § 4 de l'art. 74 de la Charte constitutionnelle, en dissolvant la Chambre des députés et en convoquant une nouvelle Chambre ; — § 4. En remettant ou modérant les peines infligées aux condamnés par les jugements à l'exception des ministres d'Etat condamnés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, à l'égard desquels la prérogative royale ne pourra être exercée que sur la demande de l'une des Chambres législatives.

« Ainsi est remplacé l'art. 7 de la loi du 24 juillet 1885 ».

Les art. 12 et 13 de l'Acte Additionnel du 5 juillet 1852 édictaient l'annalité du budget, la spécialité des crédits, l'obligation pour le Gouvernement de présenter, dans les 25 premiers jours de la session, le projet de budget futur et les comptes de l'exercice dernièrement clos, la création d'une Cour des comptes.

Le décret, art. 7, statue ainsi : « Dans les 25 jours qui suivront la constitution de la Chambre des députés, le Gouvernement lui présentera le budget des recettes et dépenses pour l'année suivante et des propositions

(1) Dareste, I, 650-651.
(2) V. *infrà*.

Digitized by Google

pour les forces de terre et de mer et le contingent de recrutement de la force publique ; si, avant la fin de l'année financière, les Cortès n'ont pas voté ces deux lois, seront maintenues en vigueur pour l'année suivante les dernières dispositions légales sur ce sujet, jusqu'à un nouveau vote du pouvoir législatif.

Ainsi se trouvent modifié l'art. 12 et étendu l'art. 13 de l'Acte Additionnel du 5 juillet 1882. »

Enfin, l'art. 4 du décret ajoute à l'art. 47 de la charte qui donne aux ministres entrée et parole dans les Chambres, la disposition suivante : « Les ministres peuvent nommer, outre les fonctionnaires supérieurs des administrations de l'Etat, des délégués spéciaux pour prendre part, devant les Chambres législatives, à la discussion de projets de lois déterminés.

§ unique. — La nomination sera communiquée au président de la Chambre dans laquelle le délégué siègera pendant la discussion du projet pour lequel il a été désigné.

Ainsi se trouve complété l'art. 47 de la charte constitutionnelle. »

II. Législation. — La Chambre des Pairs a subi pendant la période de la dictature, une modification assez grave.

Les lecteurs de la *Revue* connaissent les nombreuses vicissitudes par lesquelles a passé la Chambre des Pairs depuis sa création en 1826 (1). Il me suffira de rappeler sa composition, telle qu'elle était fixée par les art. 39 et 40 de la Charte, modifiée par la loi du 24 juillet 1885 (2).

« La Chambre des Pairs se compose de cent membres à vie, nommés par le Roi, de cinquante membres électifs, et des pairs de droit auxquels se rapportent le § 2 du présent article et l'article 40 de la charte.

§ 1. Les pairs du royaume qui, lors de la promulgation de la présente loi, composeront la Chambre des Pairs, continueront à en faire partie en qualité de pairs à vie. — § 2. Font aussi partie de la Chambre des Pairs à titre de pairs à vie : le patriarche de Lisbonne et les archevêques et évêques du royaume continental. — § 3. La partie élective de la Chambre des pairs sera en fonctions pendant six ans, mais elle pourra être dissoute en même temps que la Chambre des députés ou séparément. — § 4. Tant que le nombre des pairs à vie ne sera pas réduit à cent, non compris les pairs de droit, le Roi pourra nommer un pair par trois places vacantes, le nombre de cent devant ensuite être toujours complet. — § 5. Ne pourront être élus pairs que les individus compris dans certaines catégories qui ne pourront être différentes de celles où seront pris les pairs nommés par le Roi. — § 6. L'élection de membres temporaires de la Chambre des Pairs sera indirecte. Une loi spéciale règlera tout ce qui concerne leur élection. — § 7. Les successeurs immédiats des pairs décédés et des pairs actuels qui existeront à l'époque de la promulgation de la présente loi, auront entrée à la Chambre des Pairs, à titre héréditaire, s'ils réunissent les conditions exigées par la loi du 3 mai 1878. Cette disposition ne modifie en rien celle du § 4 du présent article.

« Le Prince royal et ses enfants sont pairs de droit et prennent possession de leur siège lorsqu'ils ont accompli leur vingt-cinquième année.

(1) *Revue*, t. V, p. 341.
(2) Dareste, *Les Const. mod.*, I, 645-6.

Digitized by Google

De ces textes complétés par la loi du 3 mai et 1878 par une loi du 24 juillet 1885 concernant la partie élective de la Chambre des Pairs, il résulte que jusqu'aux dernières modifications, la Chambre des Pairs se composait :

1° De membres de droit : le Prince royal, les Infants, les archevêques et évêques du continent;

2° De membres nommés par le Roi, au nombre de cent ; ils devaient avoir l'âge de 30 ans, n'avoir jamais perdu la nationalité portugaise, jouir de leurs droits civils et politiques, enfin appartenir à l'une des 20 catégories énoncées par l'art. 4 de la loi du 3 mai 1878, ou s'être rendus dignes de cette distinction par leur mérite ou par des services extraordinaires et éminents.

3° De membres élus au nombre de cinquante. Quarante-cinq étaient élus par les districts administratifs, à raison de deux par district, excepté le district de Lisbonne, qui nommait 4 pairs, et le district de Porto qui en nommait quatre.

Le collège électoral se composait: des députés élus dans le district ; des délégués des collèges municipaux. Il y avait un collège municipal par chaque commune et pour chacun des arrondissements de Lisbonne et de Porto ; ce collège se composait de conseillers municipaux augmentés des 40 plus gros contribuables à l'impôt foncier et des 40 plus gros contribuables à l'impôt mobilier ; il élisait deux délégués dans les communes ayant plus de 5.000 feux et dans les arrondissements de Lisbonne et de Porto, un délégué dans les autres communes.

Cinq pairs étaient élus par 38 délégués choisis par différents établissements scientifiques (Université de Coïmbre, etc.).

Les pairs élus devaient remplir les conditions et appartenir aux catégories prévues par l'art. 4 de la loi du 3 mai 1878.

A titre transitoire, les pairs à vie, en exercice au moment de la promulgation de la loi, gardaient leurs sièges, le chiffre de cent fût-il dépassé; le droit de nomination du roi ne pouvait pourvoir qu'à une vacance sur trois, jusqu'à ce que le chiffre légal de cent fût atteint.

A titre transitoire encore, le bénéfice de l'hérédité était conservé aux successeurs immédiats des anciens pairs héréditaires, pourvu qu'ils remplissent les conditions exigées par l'art. 3 de la loi du 3 mai 1878.

Telle a été la composition de la Chambre des Pairs jusqu'au décret du 25 septembre 1895.

Ce décret contient relativement à la Chambre des Pairs, les dispositions suivantes :

« Art. 1. La Chambre des Pairs se compose de membres à vie, au nombre de 90, nommés par le roi, en outre des pairs de droit mentionnés dans l'art. 40 de la charte constitutionnelle et dans le § 2 de l'art. 6 de la loi du 24 juillet 1885.

§ 1. Continuent de faire partie de la Chambre des Pairs, les pairs actuels du royaume au titre héréditaire et au même titre sont entrés dans cette Chambre ceux qui se trouvent compris dans la disposition du § 7 de l'art. 6 de la loi précitée.

Digitized by Google

§ 2. Dans le nombre de 90 pairs du royaume, fixé par le présent article, sont compris les pairs actuels de nomination royale, mais non les pairs au titre héréditaire.

Ainsi se trouve modifié l'art. 6 de la loi du 24 juillet 1885.

Art. 2. Ne peuvent être nommés pairs du royaume, les citoyens âgés de moins de 40 ans ou absolument inéligibles à la Chambre des députés.

§ 1. Ne sont pas compris dans cette dernière formule :

1° Les chefs de missions diplomatiques ;

2° Les commissaires royaux des provinces d'outre-mer et les gouverneurs des mêmes provinces;

3° Les employés supérieurs de la maison du roi.

§ 2. La nomination d'un pair du royaume sera officiellement communiquée à la Chambre des Pairs ; l'un de ses membres pourra l'attaquer dans les cinq jours de la communication, en se fondant exclusivement sur la violation du présent article ; la Chambre statuera dans les dix jours, à compter de la demande.

§ 3. A défaut de demande ou de décision dans les délais indiqués au paragraphe précédent, le président de la Chambre des Pairs admettra le membre nommé à prêter serment et à prendre place.

Art. 3. Les pairs du royaume, qui, actuellement ou à l'avenir, siègeront dans les conseils d'administration de gérance ou de finances, d'entreprises ou de sociétés industrielles ou commerciales constituées par contrat ou concession spéciale de l'Etat, ou qui reçoivent de lui un privilège ou une garantie d'intérêt, à l'exception de ceux qui par délégation du Gouvernement représentent auprès d'elles les intérêts de l'Etat, et les pairs du royaume qui seront concessionnaires, adjudicataires ou entrepreneurs à forfait de travaux publics, ne peuvent exercer leurs droits de pairs, être admis à prendre part aux discussions ou à voter, tant qu'ils ne prouveront pas que la cause d'incompatibilité a cessé.

§ 1. L'infraction à cet art. sera punie de la suspension des droits politiques pendant trois ans, et seront nuls de droit tous les actes accomplis individuellement ou en commun par les pairs coupables au service des dites sociétés, entreprises, concessions, adjudications ou entreprises à forfait. »

Comme on le voit, et comme l'indique le rapport que les ministres adressèrent au roi pour lui proposer les mesures en question, les innovations introduites par le décret du 25 septembre 1895 portent sur trois points : suppression de la pairie élective, réduction du nombre des pairs, nomination libre par le roi sans limitation de catégories mais sous des incompatibilités. Le rapport ministériel s'efforce de démontrer que ces réformes répondent au caractère et aux fonctions politiques de la Chambre des Pairs. Il déclare que la pairie élective créée pour atténuer les inconvénients possibles d'une Chambre en majorité inamovible, n'avait pas rendu les services attendus. Elue par un corps électoral défectueux et négligent, fréquemment dissoute, trop peu nombreuse, elle semble être un élément adventice, inassimilable, de la Chambre des pairs dont elle n'augmente pas le prestige.

Le nombre des pairs a été réduit pour laisser entre les deux Chambres,

Digitized by Google

la Chambre des députés ne comptant plus que 120 membres, une différence consacrée par la tradition constitutionnelle.

Les catégories ne constituaient pas un indice de mérite, étaient insuffisantes pour assurer un bon choix et pouvaient servir à justifier de fâcheuses nominations.

Le procédé négatif des incompatibilités est plus efficace.

L'organisation de la Chambre des députés a été de son côté modifiée par le décret du 28 mars 1895.

Précédemment, les règles concernant les élections législatives étaient contenues dans les décrets du 30 septembre 1852 et du 18 mars 1869, et les lois du 23 novembre 1854, 8 mai 1871 et 21 mai 1884.

Le rapport au roi, présenté par les ministres, expose que le régime parlementaire traverse, presque dans tous les pays, une crise. En Portugal, les divers gouvernements qui se sont succédé se sont vus tous dans la nécessité de d'assumer le pouvoir législatif et de violer ainsi les préceptes essentiels de la constitution. De telles pratiques communes à tous les partis et tolérées par la nation révèlent un vice profond dans les institutions et spécialement dans la loi électorale de 1884. Le discrédit complet des commissions de recensement électoral qui ont abrité des fraudes, l'échec de la représentation proportionnelle dénaturée par les agissements des partis, enfin et surtout l'absence de dispositions sensées sur les incompatibités, tels sont les faits principaux unanimement dénoncés. Le premier point sur lequel insiste le rapport est la nécessité de fixer une procédure simple et loyale pour l'établissement des listes électorales, sans restriction du droit de suffrage. Deux moyens sont indiqués : asseoir le droit de suffrage sur des bases simples et faciles à vérifier, restreindre les pouvoirs discrétionnaires des commissions au profit du pouvoir judiciaire. De plus, la composition des commissions, trop soumises aux passions politiques, sera modifiée à l'exemple de la loi française.

Le rapport annonce, en outre, que les députés ne seront plus que 120, au lieu de 170, et seront élus au scrutin de liste (1) par district au lieu du scrutin uninominal, qui a découragé ses propres partisans par une pratique déplorable et qui, s'opposant aux grands courants d'opinion, est contraire à l'essence même du régime représentatif. Quant à la représentation des minorités, elle est abandonnée, à cause d'une pratique défectueuse.

Enfin le rapport justifie les incapacités et incompatibilités nouvelles.

Le décret qui suit comprend 148 articles. Il est trop long, par conséquent, pour être rapporté textuellement ; on devra se contenter des dispositions essentielles et surtout de celles qui modifient la législation antérieure.

Chapitre I. — *Des électeurs*. — Art. 1. Sont électeurs, en matières politique et administrative, tous les citoyens portugais majeurs de 21 ans (1), domiciliés sur le territoire national et remplissant l'une des conditions sui-

(1) Le rapport cite l'exemple de la France et des paroles de Gambetta, au cours de son plaidoyer pour le scrutin de liste.

(2) La loi de 1878 exigeait en règle générale l'âge de 25 ans et se contentait pour certaines catégories de 21 ans.

Digitized by Google

vantes : 1° être imposé pour une ou plusieurs contributions directes de l'Etat avec une cote non inférieure à 500 réis ; 2° savoir lire et écrire (1).

L'art. 2 énumère les incapacités.

Chapitre II. — *Députés.* — L'art. 4 ajoute aux incapacités absolues diverses catégories : « 4° ceux qui, au jour de l'élection, siègeront dans les conseils d'administration, de gérance ou de finances d'entreprises ou sociétés industrielles on commerciales formées par contrat ou concession spéciale de l'Etat ou qui ont obtenu de lui un privilège, une subvention ou une garantie d'intérêt, excepté ceux qui par délégation du Gouvernement représentent auprès d'elles les intérêts de l'Etat ; 5° ceux qui au jour de l'élection seront concessionnaires, adjudicataires ou entrepreneurs à forfait de travaux publics ; 6° les employés de la maison du roi, en service effectif au jour de l'élection ; 7° les employés des répartitions de finances des districts et des arrondissements ou quartiers, les directeurs des douanes, les chefs de leurs délégations ou postes d'expéditions ; 8° les fonctionnaires des provinces d'outre-mer, ceux du corps diplomatique ou consulaire et ceux du service des Chambres législatives. »

L'art. 5 étend également les incapacités relatives à telle circonscription : 1° les magistrats administratifs, judiciaires et du ministère public ; 2° les autorités militaires ; 3° les employés administratifs nommés par le Gouvernement, par les gouverneurs civils et par les corps administratifs, les membres électifs des commissions de district ; 5° les fonctionnaires des finances, de la police et de la justice. » L'inéligibilité cesse 6 mois après que le fonctionnaire a, pour un motif quelconque, cessé d'exercer dans la circonscription. Elle atteint ceux qui exercent les fonctions par intérim, mais non ceux dont la juridiction s'étend à tout le royaume.

L'art. 7 établit les incompatibilités : juges de 1re instance, officiers en activité de l'armée ou de la flotte (excepté les officiers généraux), secrétaire général, directeur ou administrateur dans un ministère, chef de la comptabilité ou chef de section indépendant du directeur dans un ministère, gouverneur civil, administrateur d'arrondissement ou de quartier, procureur du roi devant les cours d'appel, les auxiliaires, délégués et subdélégués, juge municipal.

Par l'art. 8 et l'art. 9, il ne peut y avoir dans la Chambre des députés plus de 40 fonctionnaires ou officiers, ni plus de 20 avocats ou médecins, les ministres non compris.

Sous peine de déchéance, un député ne peut accepter du gouvernement un titre ou une décoration (art. 12) : il ne peut, pendant la durée de ses fonctions et pendant 6 mois après leur tenue, être nommé par le gouvernement, les corps administratifs ou une société subventionnée par l'Etat, à une charge rétribuée, à moins qu'il n'y ait droit régulièrement à titre d'ancienneté ou par le concours (art. 13).

Chapitre III. — *Du recensement électoral.*

Les listes sont dressées tous les trois ans, par une commission de trois membres nommés annuellement l'un par le commissaire du district, un

(1) La loi de 1878 remplaçait la condition de cens par la qualité de chef de famille, dont l'appréciation parait avoir été difficile et frauduleuse.

Digitized by Google

autre par le conseil municipal dans son sein, le troisième par le juge. Toute inscription ou radiation doit-être appuyée sur un document authentique ou une enquête légale. Contre les décisions de la Commission, des recours sont ouverts devant l'autorité judiciaire, avec appel et pourvoi en cassation. C'est également l'autorité judiciaire qui est chargée d'arrêter définitivement des listes. Dans l'intervalle des trois ans, délai de chaque législature, il y a lieu à une révision des listes pour les tenir au courant.

Chapitre IV. — *Des circonscriptions électorales, des assemblées primaires et des actes préparatoires à l'élection.*

Chapitre V. — *Des élections.*

Chapitre VI. — *Du recensement.*

Chapitre VII. — *Du tribunal de vérification des pouvoirs.* — En vertu de l'art. 94, le tribunal est appelé à vérifier toutes les élections, indépendamment de toute réclamation ou protestation. La loi de 1884 ne lui donnait compétence que sur réquisition de 15 députés et pour statuer sur les élections contestées dans les assemblées primaires ou les commissions de recensement. Les décisions de ce tribunal doivent-être données dans les 15 jours, et si l'élection est contestée, dans les 30 jours de la réception des procès-verbaux (art. 96). Quelques autres points d'importance secondaire sont touchés par le décret.

Chapitre VIII. — *De l'assemblée préparatoire, de la constitution de la Chambre, et du moyen de pourvoir aux vacances.*— On remarquera les dispositions (art. 102 et 104) qui permettent au député qui n'a pas encore siégé de renoncer à son titre, mais qui défendeut à celui qui a commencé de siéger de démissionner sans une excuse approuvée par la Chambre.

Chapitre IX. — *Dispositions spéciales.*— Elles concernent presque exclusivement les provinces d'outre-mer.

Chapitre X. — *Dispositions pénales, générales et transitoires.*

III. — Réglement. — La Chambre des députés fut, au mois de novembre 1894, le théâtre de scènes tumultueuses qui durèrent trois séances. Elles étaient provoquées par un député de la minorité auquel la parole avait été refusée et qui voulut parler quand même. Au milieu du désordre, le président fit voter (16 novembre) une nouvelle disposition réglementaire qui autorise l'expulsion par la force d'un député récalcitrant.

17° **Etats-Unis**. — A. Confédération. — On notera : en 1894, la loi du 8 février, supprimant, avec les «supervisors of elections» et les « special deputy marshalls », la surveillance instituée naguère sur les élections fédérales par la Confédération, au profit des électeurs nègres ; — la loi du 16 juillet, admettant l'Utah au nombre des Etats de l'Union ; — en 1895, la loi qui restitue les droits politiques aux rebelles de la guerre de sécession. et la sentence de la Cour suprême déclarant inconstitutionnel l'impôt sur le revenu établi par la loi du 27 août 1894.

Etats. — Je relève : en Louisiane, une loi du 12 juillet 1894, tendant à garantir la sincérité des élections ; en Massachussetts, des lois relatives au compte des suffrages et aux comités électoraux ; à New-York, une loi punissant de cinq ans de prison celui qui aura voté sans être citoyen de l'Etat, une autre loi autorisant l'emploi d'une machine à voter.

Digitized by Google

Les femmes ont conquis le droit de vote en plusieurs Etats : Californie (16 mars 1895), Idaho (21 janvier 1895), Nevada (27 février 1895), Orégon (6 février 1895). Ces lois, pour devenir définitives, ont besoin de la ratification populaire.

En revanche, la commission constitutionnelle de New-York a repoussé leurs prétentions (16 août 1894).

La Caroline du Sud s'est donné, à la date du 4 décembre 1895, une nouvelle constitution. Ce texte, comparé à la constitution antérieure, ne présente, sauf un point qui va être précisé, que des différences d'ordre secondaire. L'ordre des matières a été légèrement modifié, certaines dispositions ont été remaniées dans leur rédaction. La seule partie qui mérite de retenir l'attention, est l'article II (ancien article VIII), consacré au droit du suffrage.

On sait que XVe amendement à la Constitution des Etats Unis déclare : « que le droit de vote qui appartient aux citoyens des Etats-Uuis ne pourra leur être refusé ou être l'objet d'une restriction de la part des Etats-Unis ou d'un Etat particulier, sous prétexte de race, de couleur ou de condition antérieure de servitude ». En conséquence, l'ancienne Constitution de la Caroline du Sud, art. VIII, sect. 3, en concédant le droit de vote, excluait expressément toute considération de ce genre. Mais les Etats du Sud subissent, avec impatience, une prescription constitutionnelle qui, en même temps qu'elle restreint leur autonomie, leur impose un nombre considérable de citoyens nègres. Pour éluder le texte, pour priver indirectement les noirs du droit de vote, voici les dispositions édictées par la nouvelle Constitution de la Caroline du Sud :

Art. II, Sect. 4. — Les qualifications pour le suffrage seront les suivantes :

a) Résidence dans l'Etat pendant deux ans, dans le comté pendant un an, dans la circonscription électorale où l'électeur entend voter pendant quatre mois, et le paiement, six mois avant l'élection, de toute taxe alors échue et payable. Décidé que les ministres en exercice d'une église organisée et les maîtres des écoles publiques seront qualifiés pour voter après une résidence de six mois dans l'Etat.

b) Inscription ; tous les dix ans une liste générale des électeurs sera établie, et chaque année il y aura lieu à inscrire les électeurs qui n'y seraient pas portés précédemment, conformément aux prescriptions de cet article.

c) A dater du 1er janvier 1898, tous les individus mâles, ayant l'âge de voter, réclamant leur inscription, qui pourront lire une section de la présente Constitution, à eux proposé par le « registration officer », ou qui le comprendront ou l'expliqueront quand il leur sera lu par le « registration officer » auront droit à être inscrits et à devenir électeurs. Une liste séparée de toutes les personnes inscrites avant le 1er janvier 1898, sous leur serment au « registration office », sera établie, une copie au clerc de la Cour et une autre au bureau du secrétaire d'Etat, le 1er février au plus tard, et ces personnes resteront toute leur vie électeurs, quoiqu'elles ne remplissent pas les autres conditions de cet article. Le certificat du clerc de la Cour ou du secrétaire d'Etat constituera une preuve suffisante pour établir le droit desdits citoyens à toute inscription ultérieure et leur privilège sous les dénominations ci-dessus imposées.

Digitized by Google

d) Toute personne qui réclamera son inscription après le 1er janvier 1898, si elle est qualifiée d'ailleurs, sera inscrite. Décidé qu'elle peut également ou bien lire et écrire un article de cette constitution, à elle proposé par le «registration officer»,ou bien qu'elle peut montrer qu'elle est propriétaire et qu'elle a payé toutes les taxes établies l'année précédente sur une propriété située dans l'Etat et taxée pour trois cents dollars ($ 300) ou davantage.

e) Les commissaires de l'élection réclameront de tout électeur désirant voter à toute élection, avant de lui permettre de voter, la preuve du paiement de tous les impôts, y compris la taxe électorale, établis sur lui et recouvrables l'année précédente. La production du certificat ou du reçu du fonctionnaire chargé de percevoir ces impôts formera preuve décisive du paiement.

f) L'Assemblée générale pourvoira à la délivrance, à chaque électeur dûment inscrit d'un certificat d'inscription et au renouvellement de ce certificat au cas de perte, de lacération ou de destruction, si le réclamant est bien un électeur qualifié selon les prescriptions de la présente constitution ou s'il a été inscrit en exécution de la sous-section *c*).

On ajoutera la section 6 : « Les personnes suivantes sont disqualifiées pour l'inscription ou le vote :

Les personnes convaincues de vol avec effraction, d'incendie, d'escroquerie, de parjure, de faux, de brigandage, de corruption, d'adultère, de bigamie, de coups à sa femme, de violation de domicile, de recel d'objets volés, d'abus de confiance frauduleux, de concubinage, de sodomie, d'inceste, de rapt, de larcins, de délits contre les lois électorales — décidé, que la grâce du gouverneur effacera cette incapacité — les idiots, les fous, les pauvres secourus par l'assistance publique et les personnes retenues dans une prison publique ».

La section 11 : « Les listes seront closes, au plus tard, le trentième jour avant une élection ; depuis ce moment, aucun transfert, aucune inscription ne seront légaux. Décide que les personnes qui atteindront l'âge du vote pendant ce délai seront autorisées à se faire inscrire avant la clôture des listes. »

Ces prescriptions excluent des suffrages les illettrés ; or, la plupart des nègres sont illettrés. Quant aux blancs qui ne pourraient ni lire ni commenter un texte de loi constitutionnel, le « registration officer », impitoyable pour les nègres, leur sera indulgent.

Les autres modifications à la Constitution, ou bien sont de minime importance, ou bien ne concernent pas les matières constitutionnelles proprement dites.

18° **Mexique**. — La révision constitutionnelle de 1895 a créé un vice-président de la Confédération et a subordonné au consentement du Sénat, l'exercice du droit d'initiative reconnu au chef de l'Etat.

19° **Costa-Rica**. — La révision de 1894 (1) touche à quelques points importants. Les conditions de l'électorat sont : 1° l'âge de 20 ans en géné-

(1) *Annuaire*, t. XXIV, p. 956.

Digitized by Google

ral, l'âge de 18 ans pour les citoyens mariés ou voués à l'enseignement ; — 2° savoir lire et écrire, ou être propriétaire d'immeubles valant 10.000 fr.; — 3° la laïcité. L'âge de l'éligibilité demeure fixé à 21 ans. Le suffrage direct remplace le vote à deux degrés pour les députés et le Président de la République.

Une loi du 25 mai 1894 fixe le traitement du Président et des Ministres, l'indemnité et les frais de voyage des députés.

20° **Vénézuéla.** — On remarque : la loi du 25 mai 1894, organisant les sept ministères ; — une autre, du même jour, organisant les tribunaux fédéraux et notamment la Haute Cour fédérale, compétente pour mettre en accusation et juger notamment le Président et les Ministres.

21° **Brésil.** — Trois actes de l'année 1895 méritent une mention.

1° Le décret du 13 juin 1895 publie la résolution suivante du Congrès National : « Article unique. Sont approuvés les actes accomplis par le pouvoir exécutif et ses agents, à raison de l'insurrection du 6 septembre 1893 » ;

2° Le décret du 2 décembre 1895 sanctionne et promulgue une loi ainsi conçue (n° 342) :

Art. 1. Est réduit à trois mois le délai établi par le paragraphe unique de l'art. 30 de la loi n° 35 du 26 janvier 1892, pour la durée des incompatibilités fixées par ledit article.

Art. 2. Est abrogée la loi n° 28 du 8 janvier 1892.

Art. 3. Sont abrogées les dispositions contraires.

3° Le décret du 7 décembre 1895 promulgue la loi n° 347, concernant l'élection du Président et du Vice-président de la République :

Art. 1. « Pour l'élection du Président et du Vice-président de la République, après que la division de la commune en sections électorales aura été faite selon les termes des art. 38 et suivants de la loi n° 35, du 26 janvier 1892, le président du Conseil municipal transmettra, dans les Etats, au président ou gouverneur, et dans le district fédéral au Ministre de l'Intérieur, le nombre des sections faites dans la commune et le district fédéral, et le nombre des électeurs de chaque section ».

§ 1. Le président ou gouverneur de l'Etat et le Ministre de l'Intérieur, sur le vu de ces documents (qu'ils réclameront quand il faudra), formeront un tableau contenant toutes les communes de l'Etat et tous les districts du District Fédéral, et de même, en observant l'ordre numérique, le nombre des sections de chaque commune et district et le nombre des électeurs de chaque section.

§ 2. Une copie authentique de ce tableau sera remise au président de la commission de recensement de l'Etat ou du District fédéral, et une autre au vice-président du Sénat.

Art. 2. Après l'élection, le bureau électoral fera faire trois copies des actes y relatifs, y compris la formation du bureau et les signatures des électeurs sur le registre de présence. Ces copies, signées par les membres du bureau et certifiées par le notaire ou un autre officier de justice ou secrétaire *ad hoc* seront envoyées, recommandées par la poste, dans le délai

Digitized by Google

maximum de trois jours, une au vice-président du Sénat, une au président de la commission de recensement, une au juge de session de l'Etat ou au Tribunal fédéral Suprême pour les élections qui ont eu lieu dans le District Fédéral.

Art. 3. Trente jours après la fin des élections, le président du Conseil municipal, les cinq membres qui ont obtenu le plus de suffrages et les cinq qui en ont obtenu le moins, réunis dans la salle des séances du Conseil municipal, dans les capitales des Etats et au District fédéral, procèdent au recensement des votes, en observant les dispositions des §§ 1 à 8 inclus de l'art. 44 de la loi susdite, n° 35, de 1892.

§ 1. S'il manque les procès-verbaux d'une ou de plusieurs sections électorales et que les bulletins auxquels se réfère le § 16 de l'art. 46 de la loi susdite ne soient pas représentés, la commission de recensement requerra le juge de session de l'Etat ou le Tribunal Suprême Fédéral.

§ 2. Le procureur de la République dans le District Fédéral, le procureur de session dans l'Etat, assisteront comme fiscal à toutes les opérations de recensement et en feront un rapport qu'ils transmettront, recommandé par la poste, au vice-président du Sénat.

§ 3. Deux copies seront faites de l'acte de recensement ; elles seront signées par la commission de recensement et par le procureur de la République ou le procureur de session et seront transmises, dans le délai maximum de trois jours, recommandées par la poste, l'une au ministre de l'intérieur, l'autre au vice-président du Sénat. La copie remise au vice-président du Sénat sera accompagnée de toutes *pièces* authentiques.

Art. 4. La procédure du recensement au Congrès National sera fixée par son règlement.

§ 1. S'il manque des procès verbaux et que le nombre de leurs votes puisse déterminer l'élection d'un des candidats ou modifier le classement entre eux, le Congrès la réclamera et suspendra le travail du recensement jusqu'à ce qu'il ait été satisfait à sa réclamation.

§ 2. Au cas où il ne reçoit pas les procès-verbaux, malgré toutes les diligences faites, il peut achever le recensement avec les éléments dont il dispose.

Art. 5. Est inéligible aux charges de Président ou Vice-président de la République, le Vice-président qui succède au Président (art. 43 de la Constitution).

Art. 6. Sont abrogées toutes dispositions contraires. »

22° **République Argentine**. — L'Etat de Mendoza a reçu, en 1894, une Constitution nouvelle. Pour ne pas allonger inutilement une chronique déjà trop développée, je prie le lecteur de vouloir bien se reporter à l'analyse contenue dans l'*Annuaire de la Société de Législation comparée*, t. XXIV, p. 1074 et suiv.

23° **Australie**. — Les questions électorales ont eu dans les pays australiens une certaine importance.

Le suffrage universel avait été adopté, le 8 août 1895, par l'Assemblée législative de Tasmanie ; il a été repoussé par le Conseil législatif, le 6 septembre de la même année. Ici la réforme électorale a donc échoué.

Digitized by Google

En revanche, le suffrage des femmes a fonctionné pour la première fois en 1805 dans la Nouvelle-Zélande, et l'on a pu constater que les *électrices* avaient, contrairement aux prévisions des anti-féministes, plus de zèle pour l'exercice de leurs droits que les *électeurs*. On a constaté encore que la question des mesures à prendre contre l'alcoolisme avait pris dans les programmes électoraux une importance nouvelle ; le suffrage féminin serait-il destiné à débarrasser les sociétés qui l'adoptent, de cette terrible maladie sociale ? Ces constatations sont assurément favorables à la cause du suffrage des femmes.

Cette cause a également triomphé dans l'Australie du Sud, où, en 1894, une loi a conféré aux femmes le droit de vote sous les conditions exigées des électeurs mâles. Le suffrage féminin a failli conquérir la colonie de Victoria. Ici l'initiative de la réforme, la chose est significative, est venue du Gouvernement de la Reine. Le discours du trône, en traçant le programme législatif, annonçait l'extension aux femmes du droit de suffrage.

Un bill réalisant cette promesse fut, en effet, déposé, et la Chambre Basse le vota ; il a échoué devant la Chambre Haute, mais la raison principale de cet échec est dans cette considération que le même bill tendait à supprimer la pluralité des votes. On peut donc considérer le principe de l'électorat féminin comme admis.

Ce sont là des faits importants et de nature à encourager les féministes, Les pays de civilisation anglaise paraissent avoir écarté les objections de principe adressées au suffrage féminin ; ils entrent successivement dans la voie pratique et font des expériences dont le résultat ne peut rester indifférent.

Nouvelle-Zélande. — La loi est intervenue pour réprimer la corruption dans les élections législatives. Ses dispositions essentielles sont inspirées par la législation anglaise. Aucune dépense électorale ne pourra être acquittée que par le candidat lui-même ; le maximum de ces dépenses est fixé à 200 livres sterling ; chaque candidat devra justifier, pièces à l'appui, du montant des dépenses qu'il déclarera avoir faites.

Victoria. – Les membres du Parlement jouissaient précédemment d'une indemnité, représentatrice de leurs débours, fixée à 300 livres sterling. Une loi de 1894 a réduit ce chiffre de 60 livres. On rapprochera cette économie de celle réalisée sur le traitement des ministres. Les membres du Parlement ont en outre le parcours gratuit sur tous les chemins de fer de Victoria.

Félix Moreau
Professeur de droit constitutionnel à la Faculté de Droit de l'Université d'Aix-Marseille.

Digitized by Google

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE

SOMMAIRE. — *Le budget de 1897* (Loi du 29 mai 1897) : 1. Observations générales. — 2. Réduction de l'impôt foncier pour les terrains reboisés. — 3. Timbre des certificats de maladie. — 4. Droits de timbre sur les cartes de faveur délivrées par les chemins de fer. — 5. Le régime fiscal de la Corse. — 6. Répression de la fraude dans le pays de Gex. — 7. Timbre de quittance des droits de statistique. — 8. Tabacs importés en Algérie. — 9. Régime des alcools dénaturés en Algérie. — 10. Remboursement des frais d'administration des bois des communes et établissements publics. — 11. Modération des confiscations en matière de contributions indirectes. — 12. Mode de retenue du premier douzième versé à la caisse des retraites pour les fonctionnaires. — 13. Timbre des demandes en restitution de droits. — 14. Contribution de l'Etat aux pensions des infirmes et des vieillards.

1. OBSERVATIONS GÉNÉRALES. — Il a fallu quatorze mois et trois douzièmes provisoires, pour que les Chambres se décidassent à voter le budget ; et ce budget ne diffère cependant que par des points peu importants de ceux qui l'ont précédé. La cause de ce retard est dans le désaccord qui s'est manifesté entre les Chambres et les ministres sur les réformes fiscales, et par dessus tout dans l'insuffisance des Chambres, qui deviennent de plus en plus impuissantes à voter des réformes sérieuses. Le projet de budget déposé, le 1er février 1896, par M. Doumer, alors ministre des finances, contenait, on se le rappelle, une réforme radicale, heureuse sur certains points, mais très insuffisamment étudiée dans son ensemble, de notre système fiscal (1). Après le renversement du ministère dont faisait partie M. Doumer, son successeur, à son tour, déposa un projet de budget qui contenait également un plan complet de réformes, moins révolutionnaire sans doute, mais plus compliqué encore. La discussion qui eut lieu à la Chambre à propos de l'impôt sur la rente, auquel la majorité des députés paraissaient disposés à s'opposer, le rejet de la surtaxe proposée sur l'impôt des propriétés bâties, et la crainte de retarder le vote du budget par l'insertion de réformes sur lesquelles l'accord aurait peine à se faire, déterminèrent le ministre des finances à retrancher du budget les graves transformations fiscales qui s'y trouvaient contenues, pour en faire l'objet de projets spéciaux, actuellement soumis à la commission du budget de la Chambre. Ainsi dégonflé, déchu de ses orgueilleuses visées, le budget a fini, après bien des difficultés encore, par être voté.

On a, aux deux ministres qui se sont succédé depuis le dépôt du premier projet de budget, reproché d'avoir mêlé au budget d'importantes réformes fiscales. Il est certain, en effet, que cette manière de procéder était faite pour amener un retard dans le vote de la loi des finances. Mais quand on

(1) V. la *Chronique* de M. Saint-Marc, dans cette *Revue*, mai-juin 1896, p. 463 et suiv.

Digitized by Google

connaît la lenteur avec laquelle se poursuivent les discussions dans nos Chambres, l'impossibilité de leur faire voter toute loi ayant quelque importance ou quelque longueur (n'a-t-il pas fallu se résoudre à sacrifier la plus grande partie des projets réformant les sociétés et les faillites, pour en conserver quelques articles ?), on doit confesser que l'insertion d'une modification fiscale dans le budget est le seul moyen d'espérer que cette modification, entraînée par la nécessité où se trouvent les Chambres de terminer rapidement la discussion du budget, aura quelque chance d'aboutir. L'espoir est, il est vrai, généralement trompeur; mais faire d'une transformation dans le système de nos impôts l'objet d'un projet de loi spécial, c'est vouloir se contenter d'une manifestation inutile, faite tout au plus pour attirer l'attention du contribuable sur la bonne volonté de ses gouvernants. Et c'est ainsi que nous garderons longtemps encore notre système fiscal, que quelques-uns admirent par la force de l'habitude, et qui est également remarquable par son incohérence et son iniquité.

Le budget de 1897 comprend 3.385.367.484 fr. en dépenses et 3.385.705.145 fr. en recettes ; ce sont des chiffres plus faibles que ceux de 1896 (1); la différence, qui d'ailleurs n'est qu'accidentelle,— car le budget élaboré pour 1898 dépasse sensiblement celui de 1896 (2), — ne mérite pas qu'on s'y arrête. En cette matière, il faut attendre les résultats et s'abstenir de juger sur des prévisions où les recettes sont évaluées au maximum et les dépenses au minimum.

Les seuls points qui, dans le budget de 1897, nous paraissent devoir donner lieu à quelques observations sont la réouverture du chapitre de l'amortissement et les prévisions relatives aux impôts créés ou augmentés dans ces dernières années. Les dispositions de la loi des finances nous retiendront un peu plus longtemps.

Il y avait de longues années que les budgets n'affectaient plus aucune somme à l'amortissement de la dette. On a vu avec satisfaction reparaître ce crédit au budget de 1896. Sur les obligations à court terme qui viendront à échéance dans le cours de 1896, une partie, soit 27.900.000 fr., ne sera pas renouvelée. Le budget de 1871 avait affecté à l'amortissement une somme de 200 millions ; les budgets suivants l'avaient réduite à 150, puis à 100 millions ; elle a disparu en 1887. En réalité, la dette contractée par voie d'emprunts publics n'avait jamais été amortie. Les crédits insérés dans les budgets postérieurs à 1870 avaient été affectés à rembourser les avances de la Banque de France ou à payer la réfection du matériel de guerre et les travaux de défense effectués sur la frontière. Dans un budget aussi lourd que le nôtre, et en face d'une situation financière dont la presse ministérielle se dissimule seule la gravité, l'amortissement, ainsi qu'on l'a fort bien dit, devrait être considéré comme obligatoire. S'il est vrai, — les ministres des finances ne cessent de le déclarer et la disparition des plus-values des recettes le démontre, — que les impôts ont atteint leur maximum d'expansion et que les contribuables ne peuvent être chargés davantage sans

(1) 3.393.189.081 fr. et 3.393.511.841 fr.
(2) Le projet du budget de 1898, qui vient d'être distribué, contient 3.412.780.536 fr. en dépenses et 3.412.911.088 fr. en recettes.

Digitized by Google

danger, on se demande où seront prises, dans le cas d'une grande guerre, les ressources nécessaires. L'amortissement seul, en réduisant la dette et en développant le crédit de l'Etat, permettrait de répondre à la question. Mais qu'est-ce qu'un amortissement de 28 millions, sur une dette qui dépasse 31 milliards et dont les arrérages sont de 1300 millions? Il n'est guère possible d'y voir autre chose qu'une manifestation de la bonne volonté gouvernementale, et une mesure prise pour satisfaire l'opinion. Au surplus, il n'est aucunement établi que l'amortissement prévu puisse fonctionner. Bien des dépenses ont, dans le nouveau budget, été évaluées à des sommes dont l'insuffisance a été démontrée. Plus d'une moins-value est probable dans les recettes. Il ne faudra pas de nombreux mécomptes sur les points de détail pour que cette somme insignifiante de 28 millions soit entièrement absorbée.

Une remarque importante que suggère l'étude du budget de 1897, c'est la diminution croissante de l'évaluation des recettes créées par les lois fiscales de ces dernières années. Précieuse indication pour nos législateurs, appelés à discuter prochainement des lois qui bouleverseront d'une manière absolue notre système fiscal !

La loi du 28 juin 1892, dont l'inspiration était très heureuse, quoique les moyens employés fussent imparfaits, a supprimé ou réduit les droits fixes exigibles sur les actes divers d'une instance, pour demander au jugement, par une élévation du droit proportionnel, la compensation dont le Trésor avait besoin ; c'était une idée des plus louables, puisqu'elle allégeait les petits procès au profit des procès considérables, en proportionnant les droits à l'importance des litiges. Ce qu'on n'a malheureusement pas prévu, c'est que l'augmentation même du droit proportionnel, dû sur les jugements, devait amener soit des transactions opérées au dernier moment, lorsque la tournure que prendraient les débats ferait prévoir la décision du tribunal, soit la désignation d'arbitres volontaires dont les décisions ne sont pas, si elles sont acceptées par les parties, sujettes à l'enregistrement obligatoire. Dès l'exercice 1892 (la loi est entrée en vigueur le 1er juillet de cette année et n'a été appliquée qu'aux instances commencées postérieurement à cette date), il s'est produit une moins-value de 300.000 francs. — L'année suivante, la loi du 23 avril 1893 a complété la réforme commencée en 1892 et a, en même temps, élevé, en modifiant leur nature, les droits d'enregistrement créés par la loi du 28 février 1872 sur certains actes déclaratifs de propriété; les deux lois réunies ont encore accentué la moins-value. Elle a été, pour les recettes touchées par ces deux lois, respectivement de 3.227.183 fr. en 1893, de 1.731.725 fr. en 1894, et de 2.391.961 fr. en 1895. Et cependant les prévisions avaient elles-mêmes été atténuées; elles étaient de 95.596.000 fr. en 1893, de 93.318 600 fr. en 1894, de 91.331.100 fr. en 1895. Si l'on compare, pour les droits que les lois de 1892 et de 1893 ont touchés, les exercices 1893, 1894, 1895 à l'exercice 1891, on constate des déficits successifs de 9.005.316 francs, 9.787.258 fr. et 12.434.994 fr.

La situation est beaucoup plus fâcheuse encore pour le droit d'accroissement établi sur les associations sans but lucratif, et en particulier sur

Digitized by Google

les associations religieuses. Les lois des 28 décembre 1880 et 29 décembre 1884, qui établissaient, lors de la retraite ou du décès d'un membre d'une de ces associations, un droit de 11 fr. 25 p. 100 sur la part virile du sociétaire dans l'actif brut de l'association, ont été remplacés, en raison du mécompte budgétaire qui en a été la suite, par l'art. 3 de la loi de budget du 16 avril 1895 ; cette dernière loi substitue au droit d'accroissement une taxe d'abonnement. La résistance que les congrégations opposèrent aux mesures fiscales prises à leur égard n'a fait que s'accentuer depuis la nouvelle loi : beaucoup d'entre elles trouvent encore aujourd'hui, malgré les progrès incontestables faits par la législation dans la répression de la fraude, le moyen d'échapper à l'application de la taxe. La plupart de celles qui ne peuvent esquiver cette application, opposent au Trésor une résistance passive, qui retarde les recouvrements. Plusieurs millions de droits sont restés en suspens. On comprend que devant cette résistance les Chambres aient refusé d'étendre, du moins momentanément, à l'impôt sur le revenu dû par les mêmes associations, une disposition de la loi de 1895 qui, en ce qui concerne la taxe d'abonnement substituée au droit d'accroissement, permet au gouvernement d'affranchir de l'impôt les associations autorisées ayant un caractère de bienfaisance. A supposer, comme l'a reconnu le gouvernement dans la discussion du budget (il ne paraît pas, d'ailleurs, avoir aperçu toutes les faces de la question), que l'extension sollicitée par les défenseurs des associations soit recommandée par la logique nous comprenons que la Chambre ait voulu, avant de discuter ce point, attendre la cessation des hostilités et l'obéissance des contribuables à une loi inique peut-être, mais qui, en tous cas, est une loi, et doit être observée (1).

La loi du budget de 1896 (L. 28 déc. 1895), a élevé le droit de timbre des valeurs étrangères ; le résultat immédiat de cette mesure a été d'écarter du marché français un grand nombre de ces valeurs; pour les neuf premiers mois de 1896, la moins-value du produit de ce droit de timbre sur les prévisions budgétaires a été de 2.362.500 francs.

La loi du 26 décembre 1890 avait transformé le droit de timbre perçu sur les affiches peintes lors de leur établissement en une taxe annuelle par mètre carré. On avait cru pouvoir compter, pour l'exercice 1891, sur une majoration de 3 millions et demi. Le produit ne s'éleva qu'à 320.000 fr., il descendit à 200.000 fr. en 1892, à 196.000 fr. en 1893. La loi budgétaire de 1894 crut bien faire en remplaçant à nouveau le droit annuel par un droit une fois payé et en réduisant les tarifs ; mais l'habitude était prise, et les recettes sur les affiches peintes continuèrent à décroître. Les recouvrements, évalués à 203.100 fr. pour l'exercice 1894, ne s'élevèrent qu'à 150.000 fr. ; en 1895 il furent de 101.500 fr. La recette prévue pour 1896 était de 148.700 fr. Il y eut une moins-value de près de 30.000 fr. Très sagement le budget de 1897 ne prévoit plus qu'une recette de 101.500 fr.

La loi du 28 avril 1893 a créé une taxe sur les opérations de bourse.

(1) V. la discussion qui s'est engagée sur ce point au Sénat (*Journ. Off.*, 27 fév. 1897. *Déb. parlem.*, p. 259 et 23 mars 1897, *Déb. parlem.* p. 569), et à la Chambre (*Journ. Off.*, 13 fév. 1897, *Déb. parlem.*, p. 373 et suiv.).

Digitized by Google

Une moins-value sur les prévisions s'est réalisée dès la première année, et n'a fait que s'accroître. La recette a été de 10 536.585 fr. en 1894, de 10.082.000 fr. en 1895. La loi de finances de 1896 a cru activer les transactions, et par suite développer le produit de l'impôt, en réduisant des trois quarts le droit dû sur des opérations de bourse ayant pour objet les rentes de l'Etat ; les prévisions pour l'exercice 1896 étaient de 10.561.000 francs : les recouvrements ont été de 4.800.067 fr.

La loi du 29 juin 1872 avait établi sur les titres des sociétés et les parts sociales une taxe de 3 p. 100, qui rapidement avait donné un produit très élevé et de beaucoup supérieur aux prévisions. La loi du 26 décembre 1890, a élevé cette taxe à 4 p. 100. Immédiatement la matière imposable s'est réduite. Les valeurs assujetties à l'impôt ont été de 1.748.653.757 fr. en 1892, de 1.676.003.217 fr. en 1893, de 1.655.481.124 fr. en 1894. Le produit a été de 70.002.414 fr. 18 en 1892, de 67.049.570 fr. 34 en 1893, de 66.208.178 fr. 36 en 1894, de 65.594.000 fr. en 1895. Les neuf premiers mois de 1896 ont produit 62.901.500 fr., soit une moins-value de 3.318.500 francs.

La loi du 28 décembre 1895 a élevé le droit sur les cartes à jouer employées dans les cercles. On comptait sur une augmentation de recettes de 1.200.000 fr. ; elle n'a été que de 800.000 fr. Il y a donc eu diminution dans la matière imposable. On a pris, dans les cercles, l'habitude de faire servir les jeux plusieurs fois (1).

Ces moins-values, auxquels on ne pourrait pas indiquer une seule dérogation pour les lois votées dans ces dernières années, ne démontrent pas que tout impôt nouveau soit fatalement appelé à faire disparaître la matière imposable ; les plus-values fournies par d'autres impôts plus anciens (par exemple la taxe sur les valeurs mobilières avant son augmentation en 1890), montrent qu'il n'en est rien. Mais ce que l'aperçu qui précède établit surabondamment, c'est que, le contribuable français se trouvant surchargé outre mesure, il est dangereux au plus haut point d'augmenter sa somme d'impôts, ou même de chercher à faire retomber sur les uns ce qu'on enlève aux autres. Les exemples que nous avons fournis démontrent également qu'on ne saurait, en matière fiscale, se montrer trop prudent et qu'il ne suffit pas, pour être assuré d'une recette nouvelle, de s'adresser à des biens ou à des actes visibles, à des manifestations de la fortune impossibles à dissimuler ; malgré tous les efforts possibles la matière imposable se dérobera quand elle se sentira trop lourdement grevée. Ce sont là peut-être des vérités banales, mais qu'on ne mettra jamais trop en relief.

(1) V. la discussion du budget à la Chambre (*Journ. Off.* du 14 février 1897, *Déb. parlem.* Chambre, p. 389). Certains députés ont demandé que le droit sur les cartes à jouer ordinaires fut diminué, et que le droit sur les cartes de cercle fut maintenu ; l'impôt sur les cartes de cercle, ont-ils dit, est prélevé sur le luxe. Il ne nous paraît pas en être autrement de l'impôt sur les autres sortes de cartes à jouer. Mais c'est se placer à un point de vue trop élevé que de se demander exclusivement à quel degré un impôt est moral. Croit-on s'être mis en règle avec la morale si, en élevant une taxe, on réduit les objets soumis à la taxe et par là-même les recettes, sans diminuer aucunement le nombre des faits qu'on considère comme contraires à la morale ?

Digitized by Google

Un autre enseignement qui ressort de ces indications est que, le jour où une surtaxation a entraîné la diminution de l'impôt par une réduction du nombre des faits ou des actes taxés, il ne suffit pas aux législateurs de revenir à des sentiments meilleurs, et de réduire à nouveau l'impôt pour être assuré de revoir les produits antérieurs. L'exemple de la taxe des affiches peintes est, à cet égard, entièrement probant : les contribuables ne perdent que peu à peu, s'ils la perdent jamais, l'habitude qu'ils ont prise d'éviter les manifestations sur lesquelles le fisc a l'œil ouvert.

Enfin, lorsqu'il s'agit d'impôts qui, comme le droit de timbre des titres étrangers, l'élévation de l'impôt sur les valeurs mobilières, ou la taxe des opérations de bourse frappent des faits dont la multiplicité est utile à l'intérêt général et sont, par leur exagération, de nature à précipiter la décadence de nos bourses de valeurs, et à faire perdre de plus en plus à notre marché une prépondérance qui lui échappe depuis longtemps et qu'on essaye, en ce moment même, de lui faire regagner, les moins-values d'impôts, qui démontrent la rapidité même de cette décadence, constituent des événements extrêmement regrettables. Cette dernière observation est particulièrement grave, en présence des projets ministériels qui veulent dégrever l'agriculture au préjudice des possesseurs de valeurs mobilières. Il semble qu'on n'écoute guère les enseignements du passé.

Ces observations faites, il nous reste à analyser et à apprécier les principales modifications apportées à notre système fiscal par la loi des finances.

2. Réduction de l'impôt foncier pour les terrains reboisés (art. 3). — L'art. 116 de la loi du 3 frimaire an VII accorde, pendant trente ans, une réduction de l'impôt foncier aux propriétaires qui reboisent des terrains précédemment mis en culture ; cette réduction est égale aux trois quarts de l'impôt payé par les terres d'égale valeur non plantées. Elle ne s'appliquait qu'aux terrains déboisés avant l'époque de la confection du cadastre. Elle est aujourd'hui étendue aux terrains qui, boisés à cette époque, avaient été déboisés depuis. On ne peut qu'approuver cette extension. Le reboisement des forêts est évidemment d'intérêt général à quelque époque que remonte leur défrichement.

3. Timbre des certificats de maladie (art. 4). — Les certificats de maladie, délivrés par les médecins assermentés aux fonctionnaires en vue de l'obtention d'un congé ou de l'admission à la retraite, sont considérés par les circulaires administratives comme des documents d'ordre intérieur dispensés du timbre. Au contraire, on exigeait que les certificats délivrés par les médecins non assermentés (soit dans les lieux où il n'y avait pas de médecins assermentés, soit pour servir d'indication au médecin assermenté), fussent soumis au timbre. La commission du budget, après avoir, dans un but d'humanité, soustrait au timbre les certificats de ce genre délivrés aux facteurs des postes en cas de maladie, a fini par faire voter une disposition appliquant cette exemption aux « certificats de maladie délivrés par les médecins non assermentés quand ces documents concernent des agents accomplissant un service actif de l'Etat », c'est-à-dire ceux que les lois sur les pensions de retraite considèrent comme tels ; si, comme cela est

Digitized by Google

incontestable, cette mesure s'inspire de graves considérations d'humanité, on se demande pourquoi elle a été restreinte aux agents du service actif. La distinction établie par le budget ne s'explique pas par les dangers inhérents au service actif, car on n'ignore pas l'arbitraire de la classification établie par la loi de 1853, sur les retraites, entre le service actif et le service sédentaire.

4. Droits de timbre sur les cartes de faveur délivrées par les chemins de fer (art. 5). — Une mesure du même genre avait déjà été proposée lors de la discussion des budgets de 1895 et de 1896 ; « Les cartes, bons et permis de circulation, soit entièrement gratuits, soit avec réduction du prix des places, délivrés par les Compagnies de chemins de fer subventionnées (1) ou par l'administration des chemins de fer de l'Etat, en dehors des cas prévus par les cahiers des charges et les tarifs homologués ou lorsque la gratuité ou la réduction de prix n'est pas le résultat d'une mesure d'ordre général préalablement approuvée par le ministre des travaux publics, sont assujettis à un droit de timbre, savoir : pour un seul voyage direct ou d'aller et retour: 1re cl. 0 fr. 20, 2e cl. 0 fr. 10, 3e cl. 0 fr. 05 ; valables pour un temps ou permanents : 1re cl. 1 fr., 2e cl. 0 fr. 50, 3e cl. 0 fr. 25 ». Un règlement d'administration publique doit en déterminer le mode de perception. Toute contravention est punie d'une amende de 20 francs.

Cette mesure est entièrement justifiée : toute délivrance d'une carte de faveur constitue une perte, non seulement pour la Compagnie qui l'accorde, mais pour l'Etat privé de l'impôt sur le prix des places. On ne saurait en vouloir à l'Etat de taxer légèrement les billets de faveur pour recouvrer une partie de la perte qu'il subit. On estime à 6 millions le montant annuel des billets de faveur pour un seul voyage et à 100.000 celui des billets temporaires ou permanents. Pour éviter tout mécompte, l'évaluation n'a été fixée qu'à 400.000 francs.

5. Le régime fiscal de la Corse (art. 6). — La Corse jouissait d'un régime fiscal exceptionnel, qui se justifiait peut-être, au moment où les arrêtés Miot l'ont introduit, par la pauvreté de l'île et par le désir d'écarter de ses habitants toute hostilité contre le pays qui l'avait annexé. Les atténuations d'impôts dont profitait la Corse se rapportaient aux droits de timbre, d'enregistrement, de douanes et à divers impôts indirects. Le projet de budget déposé par le gouvernement faisait très judicieusement disparaître ces faveurs, qui n'ont plus aujourd'hui aucune raison d'être. La Corse est un département comme un autre, dont l'assimilation est depuis longtemps un fait accompli et qui ne saurait plus prétendre à aucune immunité. Les Chambres ont bien fait cependant de maintenir une partie de ces immunités, à titre transitoire selon les déclarations des rapporteurs et pour ne pas faire disparaître d'un seul coup des avantages qui datent de près d'un siècle ; de 1.568.840 fr. les prévisions de recettes ont été réduites à 654.000 fr., les droits de timbre et d'enregistrement continueront à ne donner lieu qu'à un tarif réduit (la commission de la Chambre s'était prononcée en sens contraire). Les droits sur les tabacs étrangers qui

(1) Le mot *subventionnées* est dans la loi ; il est assez mal choisi.

Digitized by Google

jusqu'alors étaient de 72 fr. ou de 120 fr. les 100 kilos suivant qu'il s'agissait de tabacs en feuilles ou fabriqués seront désormais de 110 fr. et de 200 fr. (Le monopole du tabac n'existe pas en Corse). L'alcool et les produits à base d'alcool sont soumis à un droit de consommation de 90 fr. par hectolitre d'alcool pur, lequel est dû tant sur les alcools provenant de France ou de l'étranger que sur les alcools produits en Corse. Les cartes à jouer sont assujetties aux droits établis en France.

Les propositions de la Commission de la Chambre ne demandaient rien à l'alcool, parce qu'on considérait que la fraude s'augmenterait par une surimposition de l'alcool et qu'elle serait en Corse plus difficile à déjouer qu'ailleurs ; elle préférait élever le droit sur les cafés et sur les sucres. L'alcool étant une denrée moins nécessaire, on ne peut blâmer les Chambres, dès lors qu'elles ne voulaient pas accepter toutes les propositions de la Commission, d'avoir préféré la surimposition de l'alcool.

6. Répression de la fraude dans le pays de Gex (art. 7). — Les produits étrangers pénètrent en franchise dans les zones de la Haute Savoie et du pays de Gex, placées en dehors de la ligne des douanes ; les marchandises provenant de matières étrangères envoyées temporairement sur le territoire douanier étaient exportées dans ces zones en décharge des comptes d'admission temporaire ; c'était notamment le cas pour les farines produites par les blés étrangers introduits sous le régime de l'admission temporaire. Une fraude était née de cette situation : on réimportait en France, en les déclarant issues des zones, des farines qui avaient été importées à la décharge d'admission temporaire de blés étrangers ; la seule sanction, évidemment insuffisante, de cette fraude était le droit accordé à l'administration des douanes de retirer aux fraudeurs le droit d'importation en franchise. Désormais, on leur appliquera une amende égale au double de la valeur de la marchandise faussement déclarée avec minimum de 500 francs. La même règle est applicable à la partie de la vallée de la Valsérine comprise entre la rive gauche de cette rivière et la crête du Jura.

7. Timbre de quittance des droits de statistique (art. 8). — On régularise une pratique très équitable mais peu légale, en décidant que les droits de statistique perçus par l'administration des douanes ne donneront pas lieu au droit de timbre spécial de douane établi par la loi du 28 avril 1816, mais au droit de timbre de quittance créé par la loi du 23 août 1871, qui n'est que de dix centimes et frappe seulement les quittances supérieures à 10 fr. — La pratique à laquelle nous faisons allusion s'inspirait de l'idée qu'il est exorbitant de soumettre la perception d'un droit qui peut n'être que de 10 cent. à un timbre de 5 cent. On paraît avoir pensé que la solution consacrée par la loi constitue un retour au droit commun. A-t-on oublié que le droit de timbre des quittances supérieures à 10 fr. délivrées par les comptables de l'Etat est de 25 cent. ?

8. Tabacs importés en Algérie (art. 9). — La Chambre des députés a voté en juillet 1896 un projet élevant du triple environ le droit d'importation en Algérie des tabacs autres que ceux provenant des manufactures nationales françaises. Le droit a été fixé à 50 fr. par 100 kil. nets pour les tabacs en feuilles ou à côtes, à 150 fr. pour les tabacs à fumer, à priser ou à mâcher

Digitized by Google

et à 250 fr. pour les cigares et cigarettes. Cette mesure a été introduite dans la loi des finances pour que l'adoption par le Sénat n'en fût pas retardée.

9. Régime des alcools dénaturés en Algérie (art. 12). — L'art. 12 contient une innovation qui était désirable, quoique l'emploi des alcools dans l'industrie soit jusqu'à présent à peu près nul en Algérie ; cette situation était d'ailleurs due, sans doute, pour la plus grande partie au régime fiscal des alcools en Algérie, où le même droit de consommation frappait tous les alcools, quelle que fût leur destination. La loi du 28 déc. 1895 ayant porté le droit de consommation de 30 à 75 fr. par hectolitre, on a cru devoir atténuer l'impôt pour les alcools dénaturés employés à des usages industriels. Le droit sera de 18 fr. par hectolitre d'alcool. Par application de la législation applicable à la métropole, il sera perçu, en outre, 80 cent. par hectolitre d'alcool ainsi employé pour rémunérer les frais de surveillance des opérations de dénaturation et les frais d'analyse des échantillons de contrôle.

10. Remboursement des frais d'administration des bois des communes et établissements publics (art. 11). — D'après l'art. 14 de la loi du 14 juil. 1856, interprété par le ministre des finances, les frais d'administration des bois des communes et des établissements publics étaient remboursés à l'Etat, sur le pied du vingtième de l'estimation des produits délivrés et du prix de la vente, avec maximum de 1 fr. par hectare sur la contenance totale, et ce remboursement n'était exigé qu'une seule fois pour l'année correspondante à l'exploitation lorsque les coupes n'étaient pas annuelles. Désormais, le droit sera perçu autant de fois que si l'exploitation était annuelle. On a voulu ainsi se procurer une somme de 120.000 fr. qui correspondra à un crédit égal établi dans le budget pour améliorer les retraites des gardes forestiers communaux. Ces gardes forestiers étant des agents de l'Etat, il est singulier qu'on fasse payer le supplément de retraites par les communes. D'un autre côté, la mesure nouvelle pèsera surtout sur les communes les plus pauvres, car ce sont elles qui, à raison de la faible étendue de leurs bois, ont les coupes les moins fréquentes.

Le Sénat avait en partie tenu compte de cette idée et décidé que la nouvelle disposition ne serait pas appliquée aux coupes extraordinaires dites quarts en réserve, qui ne sont faites que tous les 25 ou 30 ans. Cette restriction n'a pas été maintenue.

11. Modération des confiscations en matière de contributions indirectes (art. 19). — Dix fois en dix ans, la Chambre des députés a voté cette importante disposition et dix fois le Sénat l'a rejetée. Il l'avait encore repoussée dans la discussion du budget de 1897 et ne s'est décidé à l'accepter que de guerre lasse, pour ne pas retarder la promulgation de la loi des finances. Il faut se féliciter hautement de l'innovation contenue dans l'article 19, d'après lequel « en matière de contributions indirectes et par application de l'art. 463 du Code pénal, si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux sont autorisés, lorsque la bonne foi du contrevenant sera dûment établie et en motivant expressément leur décision sur ce point, à modérer le montant des amendes et à le libérer de la confiscation, sauf pour les objets prohibés, par le payement d'une somme que le tribunal arbitrera et qui ne pourra en aucun cas être inférieure au montant des droits fraudés. »

Digitized by Google

Pourquoi le Sénat persistait-il à voter et le gouvernement à demander le maintien d'une distinction entre l'amende et la confiscation? Ces deux peines vont ensemble et si le tribunal a le droit, eu égard à la bonne foi des contrevenants, de modérer le montant de l'amende, n'y a-t-il pas contradiction à lui défendre de modérer la confiscation. Les arguments qui avaient séduit le Sénat sont vraiment de peu de valeur; il ne faut pas, disait le gouvernement, amoindrir la répression et encourager la fraude au moment même où une élévation prochaine des droits sur l'alcool va lui offrir des tentations nouvelles. Est-ce donc encourager la fraude que de distinguer le contrevenant dont la bonne foi est démontrée de celui qui a commis un délit intentionnel ? Et, d'ailleurs, si la crainte de la fraude devait conduire le législateur à ne pas admettre les circonstances atténuantes en matière de confiscation, pourquoi les admet-il en matière d'amendes ?

Il y a, a-t-on ajouté, une « hérésie juridique » à admettre la possibilité de la confiscation, car la confiscation ne peut se diviser et on ne peut confisquer la moitié d'engins de chasse ou de pêche. Et pourquoi ? La preuve que la confiscation peut fort bien se diviser, c'est que les transactions que la régie des contributions indirectes a le droit de conclure avec les contribuables, et qui, en pratique, ont surtout pour but de déguiser des remises gracieuses et partielles d'impôts, ont aussi souvent pour objet la confiscation que l'amende. Il est moral de maintenir la confiscation intégrale, en toute hypothèse, pour les objets prohibés, tels que des objets interdits ou des marchandises dont la circulation est interdite et c'est la restriction que formule la loi des finances. Mais la logique et l'équité n'admettent rien de plus. Les Chambres se sont cependant laissé séduire par cette objection ; elles n'ont admis que le remplacement de la confiscation par une somme d'argent et non par sa suppression partielle.

Pour éviter les abus, la loi ajoute que « cette disposition cessera d'être applicable en cas de récidive dans le délai de trois années.» Cette restriction nous paraît inexplicable: dès lors que la bonne foi du contrevenant est nécessaire pour qu'il puisse échapper à la confiscation, on n'avait pas à craindre que la nouvelle disposition donnât naissance à des abus. La récidive n'exclut pas la bonne foi, dans le cas surtout où la seconde contravention n'est pas de même nature que la première. Nous ne comprenons pas davantage le dernier alinéa de l'art. 19, d'après lequel la confiscation demeurera acquise à la régie à défaut par le contrevenant d'avoir acquitté le montant des condamnations de toute nature dans le délai d'un mois à compter du jour où elles seront devenues définitives ; on n'avait jamais songé à faire dépendre de cette condition, en aucune matière, l'application de l'art. 463 du Code pénal. Elle n'en dépend pas pour les amendes en matière de contributions indirectes. Comment justifier cette distinction entre l'amende et la confiscation ?

« Il n'est rien innové, dit enfin la loi, à la législation en matière d'octroi ». Cela était inutile à dire, l'octroi ne rentrant pas administrativement dans les contributions indirectes. La solution doit être, sans doute, la même pour les droits de douane. Mais voilà encore des distinctions étranges.

Digitized by Google

12. Mode de retenue du premier douzième versé a la caisse des retraites par les fonctionnaires (art. 28). — L'art. 3 de la loi du 9 juin 1853 dispose qu'il est retenu sur le traitement de tout fonctionnaire, en cas de première nomination ou de réintégration et sur toute augmentation de ce traitement, le premier douzième pour alimenter la caisse des retraites. La retenue immédiate du premier douzième de l'augmentation n'est pas particulièrement onéreuse pour le fonctionnaire. Il en était autrement de celles qui s'effectuaient lors de la nomination du fonctionnaire ou de sa réintégration ; le fonctionaire voyait retarder le moment où il était rétribué, dans la période où il avait le plus besoin d'une rémunération. Depuis longtemps, on réclamait la modification de cette inhumaine disposition. Dorénavant, la retenue du douzième du traitement alloué au fonctionnaire, lors de la première nomination ou de la réintégration, sera prélevée « par quart sur les quatre premières mensualités ». Cela est fort bien, mais si le fonctionnaire meurt, est révoqué ou démissionne avant l'expiration de ces quatre mois, y a-t-il lieu de verser à la caisse des retraites la différence entre le douzième du traitement annuel et les retenues faites ? La question nous paraît embarrassante ; les termes de la loi semblent justifier la solution négative : c'est une *retenue* qui est opérée sur les quatre premières mensualités, ce n'est pas une créance dont le Trésor peut directement réclamer le payement au fonctionnaire ou à ses héritiers. Mais cette solution est contraire à l'intention du législateur. Les travaux préparatoires de la loi des finances attestent qu'on a voulu accorder au fonctionnaire une faveur *qui ne coûterait rien au Trésor*. Le Conseil d'Etat sera vraisemblablement appelé à trancher la question.

13. Timbre des demandes en restitution de droits (art. 42). — Aux termes de l'art. 12 de la loi du 13 brumaire an 7, les « pétitions et mémoires » adressés à l'autorité publique par un particulier étaient soumis au timbre de dimension. Evidemment cette disposition s'appliquait aux demandes tendant à la remise ou à la restitution gracieuses d'un impôt. Concernait-elle également les réclamations relatives aux droits qu'un contribuable prétendait avoir été indûment perçus ? La pratique administrative l'admettait, quoique, selon nous, on eût pu en douter. Ce qui est certain, c'est que cette solution était profondément injuste. Le contribuable qui réclame la restitution d'une taxe qui ne lui paraît pas due, ne demande aucune faveur et sollicite simplement la consécration d'un droit. D'autre part, l'obligation de rédiger sa demande sur timbre est de nature à l'arrêter s'il s'agit de droits inférieurs à 60 cent. (et il en est beaucoup de ce genre) ; or, il semble que l'Etat, loin de décourager les parties dans leurs demandes en restitution, se doit à lui-même de provoquer toutes les démarches qui sont de nature à faire disparaître les erreurs de perception.

Cependant, la loi des finances n'a pas été jusqu'à exempter du timbre les demandes en retitution de droits indûment perçus. Elle se contente de décider que « lorsqu'à la suite d'une réclamation reconnue fondée il y aura lieu de rembourser les contributions, droits ou taxes quelconques indûment perçus, le Trésor, le département, la commune ou l'établissement public, pour le compte duquel la perception aura été faite, remboursera au pétitionnaire, en même temps que le principal, le montant des droits de tim-

Digitized by Google

bre auxquels aura été assujettie la pétition, conformément à l'art 12 de la loi du 13 brum. an 7. » Elle ajoute que pour les réclamations en décharge ou en réduction de contributions directes ou de taxes y assimilées, les frais de timbre de la demande introductive d'instance sont compris dans les dépens de l'instance et, par suite, incombent à l'Etat en tout ou en partie si la réclamation a été admise en son entier ou partiellement.

14. Contribution de l'Etat aux pensions des infirmes et des vieillards (art. 43). — Le budget de 1896 contenait déjà des dispositions empreintes du socialisme d'Etat et destinées à engager dans de fortes proportions les finances publiques. Le budget de 1897 en contient également qui sont, à ce point de vue, grosses de menaces quoique, pour le moment, les sacrifices du Trésor aient été limités à une somme relativement faible. Dans sa séance du 27 décembre 1895, la Chambre des députés votait un ordre du jour dans lequel elle se déclarait « résolue à organiser dans le plus bref délai possible l'assistance des infirmes et des vieillards par la contribution des communes, des départements et de l'Etat » et prenait acte de la promesse faite par le gouvernement « de déposer dans le budget de 1897 les crédits nécessaires pour jeter les premières bases de cette organisation. »

Cette loi d'assistance n'a pas été votée, elle ne le sera sans doute point par la législature actuelle ; les départements et les communes restent libres de ne rien faire pour les indigents vieux ou infirmes, ils ont simplement le droit d'obliger l'Etat à les aider dans cette œuvre, s'il leur plaît de l'entreprendre : « L'Etat contribuera, dans les conditions de la loi sur l'assistance médicale et conformément aux barêmes A et B de cette loi, au payement de toute pension annuelle d'au moins 90 fr. et de 200 fr. au plus constituée par les départements, ou par les communes, d'accord avec les Conseils généraux, en faveur de toute personne de nationalité française, privée de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et soit âgée de plus de 70 ans, soit atteinte d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, sans que le nombre des pensions auxquelles devra contribuer l'Etat puisse dépasser par département 2 p. 1000 de la population et sans que cette contribution pour chaque pension puisse être supérieure à 50 fr. Cette pension annuelle sera toujours révocable. »

Le minimum a été fixé à la somme qu'on a jugée nécessaire aux besoins d'une existence (il est inutile de remarquer qu'elle leur est très inférieure, le gouvernement se rapprochait davantage de la vérité en proposant un minimum de 120 fr.), le maximum a été établi de manière à ne pas étendre à l'excès les charges de l'Etat et aussi de manière à ne pas provoquer l'imprévoyance chez les ouvriers. Il est malheureusement certain que ce dernier but ne sera pas atteint.

D'après le dernier recensement de la population, la France comptait 1.889.780 personnes âgées de plus de 70 ans, soit à peu près un quinzième de la population, qui s'élevait à 38.133.385 habitants. D'autre part, on estime que le nombre des indigents ne dépasse pas 2 p. 100 de la population; l'indigence étant plus fréquente chez les vieillards, le gouvernement a pensé que le nombre des vieillards indigents pouvait être évalué à 4 p. 100 des personnes âgées de plus de 70 ans ; cela fait un total de 75.571, c'est-

Digitized by Google

à-dire près de 2 par 1.000 habitants. En ce qui concerne les infirmes et malades incurables, on n'a pu établir de statistique que pour Paris où, comparé aux vieillards de 70 ans, leur nombre s'élève à 60,44 p. 100 du nombre de ces derniers et à 1,20 par 1.000 habitants. En étendant cette proportion à toute la France, on a estimé à 61.278 le nombre des vieillards et incurables à secourir, déduction faite de 60.000 hospitalisés ; ce chiffre représente 1,6 par 1.000 habitants. La contribution de l'Etat ne peut guère dépasser, à raison de 50 fr. par pension, trois millions de francs. La limitation à 2 p. 1.000 par département et la liberté accordée aux départements et aux communes de ne pas pensionner leurs indigents empêcheront ce chiffre d'être atteint. Mais l'évaluation du nombre des indigents n'est-elle pas au-dessous de la réalité ? La nouvelle mesure n'augmentera-t-elle pas ce nombre ? L'assistance obligatoire ne sera-t-elle pas prochainement proposée et votée ? Ne s'apercevra-t-on pas que le maximum et surtout le minimum fixés pour les pensions sont insuffisants ?

ALBERT WAHL,
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Lille.

Digitized by Google

CHRONIQUE POLITIQUE

ESPAGNE

(OCTOBRE 1896 A MAI 1897).

Guerre de Cuba. — Les réformes politico-administratives en faveur de Cuba. — L'Espagne et les États-Unis. — Insurrection des îles Philippines. -- L'emprunt national pour le paiement des dépenses de la guerre de Cuba. — Les Cortès. — La politique en général.

GUERRE DE CUBA. — Depuis deux ans, notre vie publique a vu se poser devant elle un problème capital : le conflit cubain. Toutes les autres questions lui sont subordonnées ; et, de mois en mois, de jour en jour, le problème, au lieu de se résoudre, devient de plus en plus compliqué. Nous avons mis sur le pied de guerre et transporté dans des pays lointains une armée supérieure à celle que pourraient lever les nations les plus populeuses et les plus riches. Et non seulement nous n'avons pas obtenu les résultats que l'on pouvait attendre d'un effort aussi gigantesque, mais encore nous en sommes aujourd'hui au même point qu'au début de l'insurrection : nous ne savons pas où nous allons ; nous ignorons même par quels chemins on nous conduit. Du terrain de la lutte nous arrivent, avec des échos de victoires, de sombres nuages qui couvrent le ciel et rendent notre horizon bien triste. Nous ne savons pas si la paix est prochaine ou bien si sa conclusion sera retardée indéfiniment. Nous accordons de nouveaux délais à notre impatience; mais les délais courent et arrivent à terme, sans qu'aucune espérance sérieuse vienne animer et fortifier le peuple espagnol. Et ce qu'il y a de pire, ce n'est pas la monotonie du malheur, mais bien l'incertitude où l'on est de trouver le remède qui y mette fin. D'ailleurs, les fautes, les erreurs, les contradictions du gouvernement indiquent que celui-ci a perdu toute orientation et qu'il marche à tâtons, arrêté à chaque instant par les obstacles qu'il s'est créés par sa propre hésitation.

En présence des contradictions que l'on remarque entre les nouvelles de la presse et celles des particuliers touchant la situation de la guerre à Cuba, on voit s'accroître les doutes et la confusion dans l'esprit public. En même temps, suivant les moyens d'information mis en usage, la campagne paraît, tantôt sur le point de se terminer par une victoire définitive, et tantôt par un désastre irréparable ; ce qui fait que les impressions pessimistes et optimistes se succèdent et se confondent ; et cet état général d'incertitude apparaît également, tant dans la presse nationale que dans la presse étrangère. Des journaux sérieux, bien informés, impartiaux disent fréquemment qu'ils ne savent à quoi s'en tenir, d'un côté, parce qu'ils ne

Digitized by Google

peuvent pas supposer que le gouvernement se complaise à égarer l'opinion publique, et, d'un autre côté, parce qu'ils ne voient pas que les faits confirment l'impression encourageante de nos gouvernants.

Nous reprenons le récit des faits relatifs à la guerre de Cuba au point où nous l'avons laissé dans notre dernière chronique. Mais nous nous contenterons d'exposer aux yeux des lecteurs de la *Revue* les événements qui ont présenté le plus d'importance.

A la fin du mois d'octobre dernier, on a entrepris les opérations contre Maceo dans la province de Pinar del Rio : vingt-huit régiments, d'un effectif supérieur à 30.000 hommes, se sont mis en mouvement. Les troupes, conformément au plan arrêté par le général en chef, ont occupé une ligne fort étendue qui, avec la tranchée de Mariel, limitait l'espace qui restait encore libre aux partisans de Maceo pour accomplir leurs mouvements. Les colonnes de l'armée opéraient ensemble et disposaient de forces suffisantes pour se battre dans de bonnes conditions à un moment quelconque. Plusieurs supposaient que les troupes insurgées, retranchées dans les montagnes, opposeraient une rude résistance à nos soldats ; mais Maceo, au lieu de se fortifier et de résister, maintenait son dessein de ne pas occuper de positions fixes, mettant tout son espoir dans la mobilité de ses mouvements. Cependant, plusieurs combats eurent lieu dans lesquels l'ennemi eut un grand nombre de morts et. notamment, quelques chefs importants.

Chaque jour, se réduisait l'étendue du terrain sur lequel devait se mouvoir Maceo, à mesure que la ligne mobile de nos colonnes poussait l'adversaire sur la ligne fixe constituée par la tranchée. Maceo pouvait prolonger la résistance en fractionnant ses troupes ; mais ce moyen offrait encore pour lui de graves inconvénients, étant donné le nombre et la situation des forces qui fermaient son passage vers la partie occidentale de la province.

On ne peut pas méconnaître l'importance des résultats avantageux obtenus grâce à ces opérations pratiquées dans la province de Pinar. La campagne entreprise par le général Weyler avait pour objectif final la pacification de ce territoire et les moyens à mettre en œuvre consistaient dans l'occupation progressive, méthodique de toutes les positions où l'ennemi pouvait trouver des ressources pour continuer la lutte et pour y entretenir de grands rassemblements de forces.

Aussi, dès que ce système eût été pratiqué pendant quelque temps, les factions ennemies se trouvaient dépourvues de vivres et de munitions, poursuivies fréquemment et obligées de se diviser pour échapper aux attaques de nos colonnes qui trouvaient les rebelles accueillis comme des citoyens pacifiques dans les villes ; seulement la plupart d'entre eux étaient malades et exténués de fatigue.

Les opérations continuèrent ainsi pendant tout le mois de novembre. Le 8 décembre, on apprit qu'une colonne de 400 hommes avait soutenu un sanglant et inégal combat contre diverses fractions de troupes ennemies, s'élevant à 3.000 hommes ; qu'elle les avait mises en déroute, tandis que le chef qui les commandait était resté mort sur le champ de bataille. Depuis, on sut que le chef mulâtre avait franchi la tranchée, le 4, trompant

Digitized by Google

la surveillance des troupes qui la défendaient; persuadé que les colonnes combinées de Pinar del Rio ne lui permettraient pas de continuer longtemps ses manœuvres de cache-cache, il chercha un moyen de sortir d'embarras: il choisit 3.000 hommes environ parmi les troupes rebelles qui se trouvaient dans la province de la Havane, et, au moment où il se croyait sauvé et où il méditait peut-être d'attaquer audacieusement la capitale de l'île, il trouva la mort à la bataille de Punta-Brava.

La mort de Maceo comportait comme conséquences nécessaires et immédiates, la stupeur des insurgés, l'incertitude dans les opérations de guerre, le découragement de ces troupes dont Maceo était le chef unique, idolâtré, et que nul n'était capable de remplacer.

De telles circonstances exigeaient, de notre part, une action militaire énergique et active, de manière à accentuer cette dépression morale de la révolution ; cela nous permettait de retirer tous les avantages qu'un tel état de choses comportait, faisait pencher d'une manière définitive en notre faveur la balance de la guerre et transformait en un triomphe général la victoire d'une colonne. Mais, au lieu de cela, les opérations se ralentirent d'une manière notable et permirent aux insurgés de se remettre de l'abattement qu'ils avaient éprouvé. C'est ainsi que l'unique résultat appréciable produit par la mort de Maceo, ce fut celui qui fut obtenu dès les premiers moments, celui de relever l'esprit public profondément découragé. Au surplus, on ne vit point se produire de nombreuses soumissions des révoltés, la force de l'insurrection ne parut pas diminuée, et cependant c'est là ce que l'on pouvait espérer d'un événement aussi important.

Après avoir atteint le but principal de la campagne dans la province de Pinar del Rio, Weyler se dirigea avec de fortes colonnes vers les provinces de La Havane et de Matanzas pour combattre d'autres foyers importants de l'insurrection et principalement ceux qui avaient pour chef Maximo Gomez. Malgré la mobilité de nos colonnes, il ne s'est pas produit de combats sérieux parce que les insurgés ont toujours refusé la bataille ; cependant, grâce à la poursuite constante dont ils ont été l'objet, ils ont subi de nombreux échecs; on leur a pris d'importants dépôts de vivres et de munitions ; on a détruit plusieurs de leurs campements; et c'est à peine s'ils trouvent les moyens les plus indispensables de subsistance. Tout cela a permis au général Weyler de déclarer pacifiées les provinces occidentales de Cuba, bien qu'on y rencontre encore d'assez nombreuses bandes d'insurgés en armes.

On a beaucoup discuté dans la presse sur le point de savoir si la réalité des faits correspond aux déclarations officielles de pacification en ce qui touche la moitié de l'île de Cuba ; mais la vérité est que s'il est hors de doute que l'insurrection est actuellement fort ébranlée, surtout si on compare son état présent à l'état où elle se trouvait avant la mort de Maceo, il est non moins certain que les insurgés n'abandonnent pas leurs desseins, qu'ils préparent des expéditions de flibustiers sur la côte de Cuba; que, même dans les provinces qu'on dit pacifiées, il y a encore de nombreux combats, et qu'on n'aperçoit nulle part un seul indice de la paix tant désirée. Il est évident que, tout au moins, on doit déclarer prématurée la dé-

Digitized by Google

claration officielle de pacification que le général Weyler a fait sans doute sous la pression du gouvernement qui était pressé de décréter l'application des réformes préparées.

Les réformes politico-administratives en faveur de Cuba. — A travers les négations et les rectifications de la presse ministérielle, on voyait clairement depuis longtemps que le cabinet avait transporté la question de Cuba du terrain des armes sur celui des notes et des conférences diplomatiques. Quelques journaux étrangers parlaient constamment des négociations entamées par le gouvernement des États-Unis avec M. Canovas au sujet du dernier message de M. Cleveland. Bientôt il devint évident que notre gouvernement tendait à substituer l'action politique à l'action militaire. Cette façon toute nouvelle d'envisager la question causa une surprise générale : le gouvernement croyait sans doute accomplir une œuvre patriotique en admettant aujourd'hui ce qu'il repoussait avec tant d'ardeur quelques mois plus tôt et en modifiant complètement la direction de sa politique.

Après avoir perdu un temps précieux à discuter sur le point de savoir s'il convenait d'exercer l'action politique à Cuba de son propre mouvement, sans attendre les excitations étrangères et surtout sans céder à la pression de ceux qui étaient les agents responsables de la guerre, le parti conservateur reconnaissait et déclarait, non par des paroles, mais par des actes, qu'il y avait lieu de s'entendre avec les États-Unis pour mettre un terme à la situation troublée de Cuba. On ne comprenait pas dans le public que les conservateurs se montrassent si décidés à aller encore plus loin que les libéraux dans la voie des concessions et des réformes et qu'ils se crussent autorisés, parce qu'ils étaient au pouvoir, à adopter la solution proposée par le parti libéral. C'est là un nouveau contresens de notre politique ; car la logique voulait qu'après la défaite du parti conservateur qui représentait l'action militaire, le parti libéral prît les rênes du gouvernement ; car, par son programme, il était appelé à appliquer l'autre système.

Quant à l'opportunité de recourir à l'action politique, tout le monde était d'accord pour reconnaître que, si ce moyen devait être efficace, le gouvernement avait encouru une grande responsabilité en ne l'employant pas plus tôt, ce qui lui aurait permis d'éviter une partie considérable des sacrifices imposés au pays.

Le gouvernement voulut publier sans retard au *Journal officiel* son projet de réformes, réservant son application pour une époque plus éloignée ; il voulait apparemment voir l'effet qu'elles produiraient, tant en Espagne qu'à l'étranger et parmi les insurgés eux-mêmes.

Le 4 février parut un décret disposant que la loi sur la réforme du régime du gouvernement et d'administration de l'Ile de Cuba du 15 mars 1895, serait appliquée comme l'indiquent les textes suivants :

Titre premier. — Conseils municipaux et députations provinciales. — Les conseils municipaux (*ayuntamientos*) et les députations provinciales de l'île de Cuba jouiront de toute la liberté compatible avec l'obéissance aux lois et avec le respect dû aux droits des particuliers.

Ils nommeront et révoqueront librement tous leurs employés.

Digitized by Google

Les députations provinciales désigneront elles-mêmes leur président qu'elles prendront dans leur sein. Dans chaque députation, il y aura une commission provinciale formée par les députés qu'élira semestriellement la députation. La commission provinciale choisira son président.

Les conseils municipaux éliront dans leur sein les alcades et lieutenants d'alcade. Les alcades exerceront sans limitation aucune les fonctions actives de l'administration municipale, en qualité d'exécuteurs des décisions prises par les conseils municipaux.

Chaque députation provinciale pourra suspendre l'exécution des décisions prises par les corps municipaux de leur ressort, admonester, sommer, condamner à l'amende ou suspendre leurs membres lorsqu'ils excéderont les limites de leur compétence municipale, mais en rendant compte, pour l'approbation et l'exécution de ses décisions, au gouverneur civil. Dans le cas où celui-ci n'approuverait pas en tout ou en partie les résolutions de la corporation provinciale, cette dernière pourra se pourvoir devant l'audience territoriale de la circonscription qui juge en dernier ressort.

Pour le paiement des dépenses et pour l'exécution des services et obligations des conseils municipaux et des députations provinciales, toute la latitude compatible avec le système fiscal correspondant au budget général et local de l'île leur sera accordée ; les ressources du budget provincial seront indépendantes de celles du budget municipal.

La création d'établissements d'instruction publique dans les provinces appartiendra exclusivement aux députations et dans les communes, aux conseils municipaux.

Le gouverneur général et les gouverneurs civils auront le droit d'intervenir en ces affaires pour assurer l'observation des lois générales ; ils surveilleront la comptabilité, — touchant les revenus provinciaux et municipaux, — des dépenses nouvelles engagées par les budgets locaux respectifs.

Les comptes annuels des maires, comprenant les recettes et les dépenses ordinaires et extraordinaires, seront publiés dans les localités, revus et censurés ou approuvés, suivant le cas, au point de vue des réclamations, quel que soit leur chiffre, par la Junte municipale. On pourra faire appel de la décision de la Junte devant la Commission provinciale ; et au cas où celle-ci reconnnaîtra qu'il y a des responsabilités engagées, l'affaire sera portée devant l'audience territoriale de la circonscription qui se prononcera en dernier ressort et appliquera les lois administratives et pénales auxquelles il aura été contrevenu.

Titre II. — Le Conseil d'administration. — Le Conseil d'administration se composera de 35 conseillers. Parmi ceux-ci, 21 seront désignés par les mêmes électeurs que les députations provinciales et les conseils municipaux et suivant les prescriptions de l'article 3 de la loi du 15 mars 1895 ; la province de la Havane en nommera cinq, celles de Santa Clara et de Santiago de Cuba, quatre chacune ; celle de Pinar del Rio et de Matanzas, 3 chacune, et celle de Puerto Principe, deux. Les neuf autres conseillers seront : le recteur de l'Université de La Havane, le président de la Chambre de commerce de la capitale de l'île, le président de la Société économique

Digitized by Google

des Amis du pays de La Havane, le président du cercle des propriétaires fonciers, le président de l'union des fabricants de tabacs ; un membre des Chapitres cathédraux de La Havane et de Santiago de Cuba, qui sera élu tous les quatre ans par ces chapitres constitués en collèges électoraux ; un représentant de toutes les associations professionnelles de La Havane, qui sera élu tous les quatre ans par les présidents de ces associations ; et deux membres représentant les plus fort imposés de la province de La Havane, élus tous les quatre ans, l'un par les cent contribuables qui paient l'impôt le plus élevé sur les immeubles urbains et ruraux, et l'autre par les cent contribuables qui paient l'impôt le plus élevé sur les industries, le commerce, les arts et les professions. Les cinq autres conseillers seront les députés aux Cortès ou les sénateurs élus dans le plus grand nombre de collèges, et, à conditions égales, les plus âgés.

Le gouverneur général sera président honoraire du conseil et présidera, sans avoir le droit de voter, les séances auxquelles il assistera. Un conseiller désigné par le gouverneur général sera président effectif.

La charge de conseiller est gratuite, honorifique, sujette à responsabilité ; et on ne peut y renoncer que pour une cause juste, lorsqu'on l'a acceptée. Elle est incompatible avec celle de sénateur ou de député aux Cortès : on doit choisir entre ces charges et celle de conseiller dans le délai de deux mois.

Pourront être élus conseillers ceux qui se trouveront dans les conditions voulues pour être nommés députés aux Cortès et qui auront deux années de résidence dans l'île.

Titre III. — Budgets généraux. — Les Cortès détermineront quelles sont les dépenses qui, par leur nature, doivent être considérées comme obligatoires et inhérentes à la souveraineté et fixeront tous les trois ans le chiffre de recettes nécessaires pour les couvrir, sauf le droit pour les Cortès de modifier cette disposition.

Le conseil d'administration votera chaque année les contributions et les impôts nécessaires pour payer la totalité des dépenses et pour fournir les recettes déterminées par les Cortès dans le budget de l'État pour l'île, sauf le droit constitutionnel reconnu à ces dernières d'introduire dans la matière les modifications qui leur paraîtront indispensables.

Le conseil d'administration pourra renoncer aux prérogatives qui lui sont accordées par le paragraphe précédent ; mais il est entendu, dans ce cas, que la renonciation, pendant la durée de l'exercice budgétaire, portera sur les prérogatives qui lui sont reconnues par les nos 2 et 3 du paragraphe premier du titre quatrième.

Si le conseil d'administration renonce à ces prérogatives ou si, au 1er juin de chaque année, il n'a pas voté les impôts nécessaires pour couvrir les dépenses obligatoires du budget de l'Etat, son action sera exercée, pour la totalité ou pour la partie seulement qui n'aura pas été votée, par le gouverneur général par l'intermédiaire de l'Intendance des finances.

Le conseil d'administration préparera et votera également, chaque année, le budget local et il se procurera des ressources suffisantes pour doter les services qui lui sont confiés. En outre, il comprendra dans ce budget

Digitized by Google

les ressources nécessaires pour le personnel et le matériel du secrétariat du gouverneur général et de la direction de l'administration locale, de l'intendance des finances, du contrôle, et des six gouvernements civils de l'île, toutes dépenses obligatoires pour ledit budget.

Relativement aux dépenses obligatoires du budget local, le gouverneur général jouira, à son tour, des prérogatives qui ont été indiquées au paragraphe 4 du présent titre, en ce qui concerne le budget de l'État.

Tout changement adopté par le conseil et affectant les services obligatoires du budget local, devra, s'il n'est pas accepté par le gouverneur général, être soumis à l'approbation définitive du ministre de *Ultramar* (1) sur l'avis conforme du conseil des ministres, après avis donné au ministre d'État. Si aucune résolution n'est prise dans le délai de deux mois, la décision du conseil d'administration produira son entier effet.

Le conseil d'administration votera le budget local avant le 1er juin de chaque année.

Les recettes du budget local comprennent, en dehors de ceux déjà votés, les impôts qu'autorisera le conseil et qui ne seront pas incompatibles avec l'existence des recettes affectées au budget de l'État.

La création de nouveaux établissements d'instruction dans lesquels on préparera aux divers emplois dépendant de l'État, sauf ceux relatifs à la guerre et à la marine, appartiendra au conseil d'administration, toutes les fois que ces établissements présenteront un caractère général dans l'île.

Le conseil d'administration pourra se pourvoir en appel devant le gouverneur général s'il y a lieu, contre les actes et les décisions du directeur de l'administration locale.

Titre IV. — Attributions du conseil en matière douanière. — Les attributions du conseil d'administration en matière douanière seront les suivantes :

1° Fixer sur la proposition de l'intendant des finances, les règles pour l'administration de l'impôt des douanes ;

2° Régler, l'intendant des finances entendu ou sur sa proposition, les tarifs d'exportation, s'il y a lieu;

3° Signaler et modifier librement, l'intendant des finances entendu, ou sur sa proposition, les droits fiscaux qui se perçoivent à l'importation ;

4° Préparer préalablement et nécessairement, proposer aussi, toute modification quelconque que l'expérience conseillera, aux dispositions générales ou complémentaires du tarif ou de classification, notes et répertoires qui s'y rattachent.

Ces attributions comportent les limitations suivantes :

1° On maintient pour les produits nationaux, de provenance directe, à leur importation à Cuba, la protection rationnelle et indispensable consistant dans la dispense de payer les droits différentiels applicables à toutes les marchandises de provenance étrangère;

2° Les droits fiscaux dont la quotité est déterminée par le conseil d'administration ne doivent pas être différentiels : ils doivent grever de la

(1) Le ministère de Ultramar correspond au ministère français des colonies (*La Rédaction*).

Digitized by Google

même manière toutes les marchandises, y compris celles de provenance nationale ;

3° Les droits se rapportant à l'exportation ne seront pas différentiels, mais bien égaux, dans tous les cas, pour la même marchandise, quelle que soit sa destination. Il faudra établir une exception en faveur de ce qui sera destiné directement à la consommation nationale ; dans ce cas unique, le conseil d'administration sera autorisé à concéder une exemption ou une remise différentielle dans le paiement des droits qu'il signalera ;

4° La défense d'exporter, si elle vient à se produire, ne concernera pas les produits exportés directement et destinés à la consommation nationale;

5° Enfin, les attributions concédées par les nos 2 et 3 du paragraphe premier du présent titre, seront exercées par le conseil d'administration, et, à son défaut, par le gouverneur général, sous le bénéfice de l'obligation déterminée par le deuxième paragraphe du titre III. Les droits fiscaux d'importation et aussi, le cas échéant, ceux d'exportation, qui seront indiqués, ne pourront pas être modifiés pendant le cours de l'exercice du budget auquel ils se rapportent.

La forme du tarif d'importation sera la suivante : Ce tarif comprendra deux colonnes, à savoir : 1° celle des droits fiscaux qui frapperont les importations, quelle que soit leur provenance, y compris la provenance nationale ; et 2° celle des droits différentiels qui frapperont au même titre les produits étrangers et qui seront la compensation de la protection indispensable réservée aux produits nationaux.

Les droits fiscaux de la colonne générale seront librement modifiés, d'après l'augmentation, la diminution ou les dispenses que croira devoir voter le conseil d'administration en conformité des prérogatives et des limitations qui viennent d'être indiquées.

Les Cortès fixeront le maximum de la protection accordée à la production nationale. Ce maximum ne pourra pas être modifié sans leur concours, ce concours étant d'ailleurs indispensable pour toute modification aux droits différentiels.

Le gouvernement déterminera pour les articles compris dans les diverses parties du tarif, les droits qui constitueront pour la première fois la colonne différentielle.

Ces droits différentiels qui, en général, ne pourront pas dépasser 20 0/0 de la valeur des articles, n'excéderont jamais 35 0/0 de cette même valeur, même pour ceux des articles du tarif qui seront frappés de cette taxe exceptionnelle et maximum. Pour dépasser, en ce qui concerne certains articles, la limite de 35 0/0 et atteindre au besoin celle de 40 0/0, il sera nécessaire d'obtenir une autorisation spéciale des Cortès.

Le gouvernement ordonnera la révision de la table d'évaluation à la suite d'une information contradictoire préalable ; et on considérera comme réduit *ipso facto* le droit différentiel figurant à la partie correspondante du tarif, dans les cas où la réduction résultera de la limitation établie par la règle précédente à la suite de l'ordre donné de réviser la table d'évaluation. La table d'évaluation, une fois corrigée, ne pourra plus être retouchée pendans dix ans, à moins de décisions contraire de la part des Cortès.

Digitized by Google

Il n'est pas possible de préparer immédiatement les voies et moyens destinés à mettre en pratique dans l'avenir les dispositions stipulées au présent titre ; il n'est pas bon, au surplus, d'ajourner à plus tard la réforme des tarifs actuellement en vigueur à Cuba. Par suite, le ministre de Ultramar publiera et appliquera, en vertu des prescriptions législatives en vigueur en cette matière et en vertu de l'autorisation donnée par la loi du 28 juin 1895, un tarif provisoire dont la forme et les taxes correspondront aux dispositions indiquées dans le présent titre. Les droits fiscaux figurant dans la colonne correspondante et ceux concernant le tarif d'expropriation auront un caractère provisoire.

Les traités et conventions de commerce relatifs aux douanes de Cuba seront spéciaux. Ils ne pourront pas concéder le privilège de la nation la plus favorisée, pas plus que de toute autre clause équivalente. Le conseil d'administration sera consulté sur le principe des concessions spéciales que projettera le gouvernement, avant que l'accord ne soit intervenu, et qu'il ne soit soumis à l'approbation des Cortès.

Titres V, VI et VII. — Fonctionnaires administratifs. — Le gouverneur général nommera et révoquera tous les fonctionnaires du secrétariat du gouvernement général, de l'administration civile et économique et des gouvernements, conformément aux prescriptions du titre II.

Le secrétariat du gouvernement général sera confié à un fonctionnaire supérieur de l'administration.

L'intendant des finances, le contrôleur et le directeur de l'administration locale proposeront au gouverneur général la nomination de tous les employés se trouvant sous leur dépendance, suivant ce que dispose le titre VII ; ils pourront également proposer leur révocation.

La direction des communications, ayant à sa tête un fonctionnaire d'administration, aura à sa charge les services dépendant du conseil d'admitration et relatifs aux communications postales et télégraphiques, terrestres et maritimes ; elle sera tenue, en outre, de rendre les comptes annuels concernant ces services et d'exécuter toutes les décisions du conseil se rapportant à ces matières.

Tous les fonctionnaires de l'administration civile et économique de l'île, à l'exception du secrétaire du gouvernement général, de l'intendant des finances, du contrôleur, du directeur de l'administration locale, du directeur des communications et des gouverneurs civils des six provinces, seront nommés, lorsque les emplois seront vacants, par le gouverneur général de l'île de Cuba, conformément aux lois actuellement en vigueur et à celles qui seront promulguées dans la suite, et seront pris parmi les indigènes de l'île et parmi ceux qui y résident ou y ont résidé pendant deux années consécutives.

Le gouverneur général soumettra à l'examen du conseil les conditions d'aptitude légale des candidats.

Lors de la nomination des fonctionnaires des corps facultatifs et de ceux du département des communications, on observera les dispositions légales et réglementaires qui se rapportent à ces matières.

Les employés du secrétariat du gouvernement général et des gouverne-

Digitized by Google

ments civils seront à la nomination du gouverneur général et révocables par lui. Les employés de l'administration locale, ceux de l'administration des finances et des douanes (sauf le cas où l'on créera un corps de spécialistes) et ceux du contrôle, seront nommés par le gouverneur général, sur la proposition des chefs respectifs de ces divers services. Ils pourront être révoqués par le gouverneur général, sur la proposition de ces chefs ou, directement, de sa propre autorité, dans les cas où il le jugera nécessaire.

Le gouverneur général pourra nommer des inspecteurs de l'instruction publique : deux pour chacune des provinces de La Havane, de Santa-Clara et de Santiago de Cuba et un pour chacune de celles de Pinar del Rio, de Matanzas et de Puerto-Principe.

Le gouverneur général pourra également, sur la proposition des gouverneurs civils, nommer des délégués de ces derniers dans les circonscriptions municipales. Ces délégués exerceront l'autorité publique dans le lieu de leur résidence et auront sous leurs ordres les forces de la police. Dans aucun cas, ils ne pourront s'immiscer dans les attributions des alcaldes et des municipalités.

Le gouverneur général pourra encore, dans tous les cas où il le jugera convenable, et sur la proposition des gouverneurs civils, conférer cette délégation aux alcaldes.

Titre VIII. — Fonctionnaires judiciaires. — Il sera pourvu aux vacances des fonctionnaires de l'administration judiciaire qui se produiront dans l'avenir et qui correspondront à un tour de libre élection, par les soins du ministère de Ultramar ; on nommera des indigènes de l'île de Cuba ou bien des personnes ayant résidé ou résidant dans l'île. Les dossiers des candidats passeront entre les mains des présidents des audiences territoriales de l'île et seront transmis au ministère par l'intermédiaire du gouverneur général.

Les juges municipaux seront pris, dans toutes les circonscriptions judiciaires, sur des listes de trois noms formées à la suite du vote des conseillers municipaux de ces circonscriptions et des électeurs prenant part à la nomination des sénateurs, en se conformant à la loi pour la désignation de ces électeurs.

La liste de trois noms sera transmise au gouverneur général qui nommera l'un des trois candidats proposés.

Dans les circonscriptions municipales où il y aura lieu de nommer deux ou plusieurs juges, il y aura un vote distinct pour chaque liste de trois noms.

Les juges municipaux élus devront réunir les conditions exigées dans l'île de Cuba par la législation actuellement en vigueur.

Titre IX. — Services de l'État et des finances. — Le conseil d'administration respectera les contrats actuellement en vigueur dans tous les services de l'État et de l'administration des finances de l'île ; il pourra, à leur expiration, les renouveler ou ne pas les renouveler.

Le conseil d'administration reste autorisé à appliquer la loi de la trésorerie de la Péninsule, en se concertant avec la banque d'Espagne de l'île de Cuba.

Le conseil d'administration reste également autorisé à traiter avec ladite

Digitized by Google

banque d'Espagne pour lui confier le recouvrement des revenus publics, avec l'approbation nécessaire du ministre de Ultramar.

Titre X. — De l'ordre public. — Un décret spécial, dont il devra être référé aux Cortès dans tous les cas, contiendra les dispositions tendant au maintien de l'ordre public et à la répression de toute tentative de séparatisme qui pourra se produire dans la suite, quel que soit le moyen employé.

Dispositions transitoires.— Forme et cas d'application des titres ci-dessus. — Le gouvernement réunira en un seul corps les précédents titres et ceux de la loi du 15 mars 1895, en mettant les deux textes en harmonie ; il en rendra compte aux Cortès en temps et lieu.

Les titres ainsi réunis serviront à l'établissement d'un règlement postérieur, qui ne pourra modifier en rien le sens de ces dernières dispositions, et qui se bornera à les mettre en harmonie avec le reste de la législation actuellement en vigueur, conformément aux prescriptions de la loi déjà citée du 15 mars 1895.

Dès qu'il sera donné ordre d'appliquer les titres de la loi du 15 mars 1895 et ceux du présent décret, ces dispositions auront force de loi à Cuba, sans préjudice d'une réglementation spéciale qui est indispensable.

Les dispositions de ce décret, ampliation de la loi du 15 mars 1895, seront appliquées à l'île de Puerto Rico, en tout ce qui sera compatible avec la différence de condition de cette île et des organes administratifs qui y sont déjà établis.

La réglementation publique concernant l'île de Puerto-Rico, sera modifiée également dans la mesure qui sera jugée nécessaire afin qu'elle devienne conforme à celle de Cuba.

La date d'application à l'île de Cuba des titres votés par les Cortès, et de celle du présent décret supplémentaire, aux deux îles des Antilles, sera fixée par le gouverneur général dès que le permettra l'état de guerre qui sévit actuellement à Cuba.

La publication de ces réformes a produit dans l'opinion publique un certain mouvement, mais si, d'une part, elle n'a pas provoqué d'enthousiasme, d'autre part, elle n'a pas soulevé de protestations. Ces réformes ont satisfait les uns et contrarié les autres ; mais tous ont douté de leur efficacité en ce sens qu'elles ne leur ont pas paru de nature à mettre fin à la guerre.

En ce qui concerne les partis politiques cubains, les *autonomistes* ne s'en réjouissent pas parce qu'elles leur paraissent insuffisantes ; les *constitutionnels* ne sont pas davantage enchantés de l'œuvre parce qu'ils les estiment inopportunes et trop radicales. Quant aux éléments extrêmes, ceux précisément qu'il s'agit de conquérir, ils se considéreront certainement comme dupés, à la suite des exagérations prônées délibérément par la presse nord-américaine pour annoncer l'intention du gouvernement espagnol d'apporter des réformes à la situation présente.

Dès que les réformes eurent été rendues publiques, les discussions de la presse portèrent sur la question de savoir à quelle époque et dans quelles conditions le gouvernement se déciderait à les appliquer. En outre, serait-

Digitized by Google

ce le général Weyler qui serait chargé de les mettre en vigueur? D'une manière générale, il paraissait invraisemblable que Weyler fût maintenu dans son commandement supérieur de Cuba; en effet, les antécédents, les idées et la conduite de ce général ont toujours été opposés à la politique large, conciliatrice et tolérante qu'impliquent ces réformes. Toutefois il faut reconnaître qu'on s'est trompé, au moins jusqu'à ce jour. Le général Weyler continue à commander à Cuba; et il sera probablement chargé de l'application des réformes. Au fond, il est naturel qu'il en soit ainsi : c'est lui, en effet, qui a facilité son œuvre au gouvernement en déclarant pacifiées quatre provinces et en les considérant comme susceptibles de recevoir dès maintenant l'application du nouveau régime; il a été le docile instrument du gouvernement et M. Canovas ne fait que son devoir en lui continuant sa confiance.

Le 29 avril, la reine a signé le décret d'application des réformes politico-administratives dans les provinces de Pinar del Rio, La Havane, Matanzas et Santa Clara. Si l'on raisonne un peu, on ne peut pas admettre sérieusement que le gouvernement, avant de publier un décret aussi important, ne se soit pas livré à un travail d'enquête qui lui permit de savoir, d'une manière positive par tous les moyens d'investigation dont il dispose, si, dans les circonstances actuelles, il est possible d'appliquer ces réformes à Cuba.

Ces réformes auront-elles pour résultats de pacifier l'île? On peut affirmer qu'il n'y a pas un seul Espagnol qui le croie; et cependant personne n'ose les combattre ouvertement, dans l'espoir que, d'une façon ou d'une autre, elles pourront peut-être nous débarrasser du lourd fardeau de la guerre.

Ceux qui croient à l'issue favorable des réformes aux Antilles, reconnaissent que l'effet des nouvelles institutions coloniales dépend surtout du plus ou moins de sincérité avec laquelle elles seront appliquées. Attendons les résultats.

L'Espagne et les États-Unis. — Une autre question relative à la guerre de Cuba et qui attire l'attention générale, c'est celle des fréquentes réclamations des États-Unis à propos de prétendus attentats dont auraient été victimes des citoyens de cette nation. Chaque fois que quelque individu, qui a acquis la qualité si facilement concédée de citoyen de l'Amérique du Nord, a à souffrir des effets de la terrible lutte cubaine, on voit se produire une réclamation qui est contraire à la fois à la raison, à la logique et au droit. A chaque instant, il arrive que de nombreux flibustiers, cubains d'origine bien qu'investis de la qualité de citoyens des États-Unis, partent des ports de ce pays pour aller porter aux insurgés des armes, des munitions et des secours de tout genre, sans que leur gouvernement y voie le moindre inconvénient et sans qu'il leur rappelle qu'ils sont tenus de ne pas se mêler aux luttes intérieures d'une autre nation; lorsque, après s'être enrôlés parmi les troupes de nos adversaires pour combattre contre nos soldats, ils sont faits prisonniers, ils allèguent leur qualité de citoyens américains pour paralyser l'action des tribunaux, et lorsqu'ils sont tués ou blessés, leur gouverne-

Digitized by Google

ment nous adresse des réclamations. Il est bon que chaque puissance protège ses nationaux; mais il n'est ni juste, ni raisonnable qu'on fasse valoir les droits qui sont attachés à leur nationalité, tout en en oubliant les devoirs. Si ces Cubains, déguisés en citoyens américains, veulent prendre part à la guerre de Cuba, ils doivent le faire sous leur propre responsabilité, en acceptant d'avance toutes les conséquences de leurs actes.

Cette question internationale est venue se mêler à la question cubaine dès le début des hostilités (1), sans que le gouvernement ait jamais osé la discuter à fond comme il l'aurait dû. Il fallait résister dès les premiers moments et choisir une bonne position pour la résistance. Le gouvernement aurait pu dénoncer la funeste convention de 1877, et il ne le fit pas ; il aurait dû se refuser à payer l'indemnité Mora, et il n'en eut pas le courage ; il était obligé de défendre notre souveraineté sur les eaux territoriales, el il ne l'invoqua même pas en présence des navires américains; et le cas du « *Compétiteur* » se transforma en un conflit dont l'issue fut humiliante pour nous ; enfin, cédant devant les prétentions du gouvernement des États-Unis, il a laissé acquitter Sanguily. Nous avons donc laissé échapper toutes les occasions de nous montrer forts; l'audace des hommes politiques américains s'est accrue en présence de nos faiblesses. Aussi il n'y a rien d'étonnant si nous nous trouvons dans une situation telle que chaque acte qui se produit à Cuba entraîne pour nous une série nouvelle de réclamations et d'exigences.

L'argument invoqué par les hommes politiques de Washington, c'est que les États-Unis ne peuvent pas rester indifférents lorsqu'il s'agit d'une guerre qui se produit tout près de leur pays, qui cause de grands préjudices à leur commerce, qui blesse les intérêts de leurs sujets et offense leurs sentiments humanitaires. Le gouvernement et la presse, en Amérique, ont avancé à plusieurs reprises qu'il leur paraît nécessaire d'user de moyens énergiques pour mettre rapidement fin à la lutte cubaine. Ils ne se rendent pas compte que de pareilles prétentions seraient admissibles de la part de tout autre pays qui aurait rempli son devoir de neutralité ; mais jamais de la part des États Unis dont la conduite envers l'Espagne est la cause véritable de la prolongation indéfinie de l'état d'anarchie et de désolation dans l'île de Cuba. S'ils tiennent tant à des mesures énergiques, s'ils veulent protéger leurs intérêts commerciaux, qu'ils commencent donc par retirer aux insurgés la protection qu'ils n'ont cessé de leur accorder depuis le premier moment. Il n'est rien qui puisse être aussi efficace pour terminer la guerre et pour remettre les relations commerciales dans leur état normal.

L'attitude provocatrice des États-Unis s'est manifestée principalement dans les discussions et les décisions de leur Parlement. La commission des affaires étrangères du Sénat a adopté le 18 décembre la proposition de M. Cameron demandant la reconnaissance de l'indépendance de Cuba. Tandis que le gouvernement de Washington continuait à protester de son amitié envers l'Espagne en discours et en documents en contradiction avec

(1) Voir nos *Chroniques* antérieures.

Digitized by Google

les faits, le *jingoïsme* parlementaire, oubliant toutes les convenances, nous provoque ouvertement et sans hésitation. Et il ne s'agit pas de paroles imprudentes prononcées par quelque orateur trop impressionnable, mais de résolutions du pouvoir législatif qui ne se bornent pas seulement à reconnaître la belligérence, mais qui tendent à obtenir l'indépendance de Cuba.

La presse étrangère sensée et impartiale regrettait que les sénateurs américains ne donnassent pas de preuves d'une plus grande circonspection, comme on était en droit d'en attendre de la part d'un corps modérateur ; mais qu'au contraire, ils se fissent l'instrument des passions folles de la populace tendant à la perturbation de la paix.

Il n'est pas d'autre nation qui soit intéressée autant que la nôtre à la politique étrangère pratiquée par le cabinet de Washington. Aussi, on peut comprendre avec quel empressement nous attendions le résultat de l'élection du président des États-Unis : durant les mois qui précédèrent l'élection, il n'y avait pas un seul journal qui ne s'occupât de cette question, qui n'étudiât les antécédents et l'opinion politique des candidats, qui ne commentât leurs actes et leurs paroles, afin de chercher à connaître, d'après tout cela, si la politique du nouveau président serait plus ou moins favorable à la cause des séparatistes cubains.

Le gouvernement était fort préoccupé de savoir ce que pourrait dire M. Mac-Kinley en prenant possession de la présidence. Cette préoccupation était bien légitime, puisque ni la nomination de M. Sherman, comme secrétaire d'État, unique donnée sérieuse et authentique des intentions de M. Mac-Kinley, ni les paroles de ce dernier en ce qui concerne Cuba, ne pouvaient être un motif de tranquillité.

Dans le but incontestable de réchauffer l'atmosphère populaire et d'influencer le nouveau président, le Sénat tint un certain nombre de séances pendant le mois de février, pendant lesquelles on soutint des discussions et on prononça des discours franchement hostiles à notre nation. Le milieu dans lequel on a voulu envelopper, dès son entrée en fonction, le nouveau président, est caractérisé par l'arrogance envers l'Europe, et par l'hostilité et le mépris envers l'Espagne. Tout le problème consiste à savoir si M. Mac-Kinley se soustraira ou non à cette influence. Dans le document qu'à titre de programme Mac-Kinley adressa au peuple, il n'est pas fait la moindre allusion, ni à l'Espagne, ni à Cuba. Cette réserve est extraordinaire; elle a été très commentée et a produit immédiatement une impression peu satisfaisante par ce fait que l'attitude du nouveau précident n'est point définie.

Insurrection des îles Philippines. — Dans notre précédente *Chronique*, nous donnions sur ce point des renseignements suffisants pour qu'on pût se rendre compte que, si l'insurrection des Philippines ne faisait que commencer, elle se manifestait déjà comme très violente, étant donné surtout qu'elle s'était répandue rapidement à travers diverses provinces de cette colonie. Le général Blanco, alors gouverneur des îles Philippines et qui avait été surpris par les événements, ne déploya pas, dès les premiers moments, l'énergie qui était nécessaire; et le pays voyait avec terreur que

Digitized by Google

l'insurrection gagnait du terrain et que plus on attendrait, et plus la répression deviendrait difficile.

Le gouvernement se trouva obligé de rappeler le général Blanco et, pour lui succéder, il désigna, sur la très sage indication, croit-on, de la Reine, le général Polavieja ; et l'opinion publique applaudit à cette nomination parce qu'elle tombait sur un des généraux espagnols jouissant du plus grand prestige, sur un général qui avait donné de sérieuses preuves de savoir et d'habileté à l'occasion de la précédente insurrection de Cuba.

En prenant possession du commandement des îles Philippines au mois de décembre, le général Polavieja trouva l'insurrection, suivant les renseignements les plus certains, dans l'état suivant : à Zambalès et Bataan, provinces occidentales de Luçon qui s'étendent depuis la baie de Manille jusqu'au golfe de Lincayen, se trouvaient 4,000 rebelles mal organisés ; dans les provinces de Bulacan et de Morong, à l'est et au nord de la province de Manille, il y avait 30,000 insurgés qui se maintenaient constamment en communication entre eux, qui attaquaient les populations et faisaient une grande propagande en faveur de leurs idées dans la province de Manille et dans les provinces limitrophes. Ces factions possédaient de nombreux fusils de divers systèmes, dont quelques-uns modernes, des dépôts de munitions et une grande quantité d'armes blanches. La province de Cavite était tout entière au pouvoir des insurgés ; et c'est là que l'insurrection avait son centre le plus important tant par le nombre, la qualité, l'organisation, que par l'armement de ses troupes. Le nombre des insurgés dans cette province dépassait le chiffre de 20,000.

Dès les premiers actes accomplis par le général Polavieja, on comprit qu'on se trouvait en présence d'un homme de gouvernement et d'un général pénétré de ses devoirs, capable d'organiser et de diriger la guerre. Toutes les nouvelles reçues de là-bas confirmaient ce jugement ; et d'après les dispositions prises par lui et transmises par les lettres et les télégrammes de Manille, on voyait que le général Polavieja marchait d'un pas assuré, n'abandonnait rien au hasard et disposait les choses de telle façon que la pacification de l'archipel serait bientôt un fait accompli. Frappant le séparatisme philippin dans la personne de ses principaux chefs, stimulant les rivalités de race avec beaucoup d'habileté, de manière à faire servir la fidélité de certaines races au châtiment de la déloyauté des autres, harmonisant la sévérité avec la clémence, méditant longuement ses résolutions avant de les adopter pour ne pas hésiter ensuite au moment de leur exécution, le général Polavieja a démontré ses qualités de bon gouverneur et a confirmé les espérances que sa nomination avait fait naître parmi les Espagnols.

Après avoir étudié la situation de l'archipel, le général Polavieja prépara un plan de campagne que depuis il a exécuté de point en point avec les faibles forces militaires dont il disposait ; il a dirigé les opérations avec tant de vigueur qu'en un peu plus d'un mois et demi il a battu radicalement l'insurrection après une série ininterrompue de victoires à Silan, Salitrau, Imus, Bacoor, Noveleta, Cavite Viejo, après avoir délogé les insurgés des formidables tranchées qu'ils avaient construites et dans lesquels ils pensaient pouvoir résister à toute la puissance de l'Espagne.

Digitized by Google

A la suite de la chute entre les mains de nos soldats des derniers boulevards de l'insurrection dans la province de Cavite, on peut dire que l'insurrection est désormais éteinte. Il reste bien encore quelques bandes isolées ; mais il ne sera pas bien difficile d'en finir avec elles. Maintenant ce qu'il y a de moins facile, c'est d'éviter, dans l'avenir, de nouvelles rébellions. Pour cela, il est nécessaire que notre gouvernement étudie sérieusement le grave problème de la politique coloniale à adopter aux Philippines.

Au moment où il était sur le point de terminer la brillante campagne de la province de Cavite, le général Polavieja sollicita son retour en Espagne, alléguant des infirmités contractés par suite de son excès de travail. Tout le monde crut que ce n'était là qu'un prétexte, mais que la cause véritable du désir de Polavieja d'abandonner au commandement qui lui avait permis de rendre de si grands services à sa patrie, résultait de ce qu'il ne rencontrait pas dans le gouvernement de M. Canovas l'aide qui lui était indispensable pour affirmer la domination de l'Espagne dans ces îles.

Pour remplacer le général Polavieja, on a nommé le général Primo de Rivera, qui est arrivé, ces jours derniers, à Manille.

L'emprunt national pour le paiement des dépenses de la guerre de Cuba — Le gouvernement a déclaré rompues les négociations qu'il avait entamées dans le but de réaliser l'emprunt d'un milliard de *pesetas* autorisé par la loi de subvention aux compagnies de chemins de fer (1). Mais il avait un grand besoin de fonds pour soutenir la guerre, et il s'est décidé à mettre à profit l'autorisation que les Cortès avaient accordée au ministre de Ultramar de faire une ou plusieurs opérations financières à l'intérieur. Et les raisons que le gouvernement avait d'agir ainsi, il les a exposées dans les lignes suivantes qui figurent en tête du décret : « Des troubles, connus de tout le monde, qui ont modifié la situation normale du marché étranger des valeurs publiques, empêchent de réaliser en ce moment la vaste opération de crédit, prévue par la loi du 19 septembre dernier. Le gouvernement, convaincu qu'en essayant de l'accomplir il avait peu de chances d'obtenir un bon résultat, crut néanmoins de son devoir d'étudier les dispositions dans lesquelles se trouvaient, au point de vue de l'exécution de cette loi, les compagnies de chemins de fer et les puissances financières qui sont en relation avec elles. Il n'a pas été possible de trouver des conditions acceptables pour arriver à l'exécution de cette loi ; il est donc nécessaire d'ajourner à une période de temps plus tranquille sa réalisation pour opérer avec plus de succès.

« Mais, en attendant que ce moment arrive, il est indispensable de se procurer les ressources qu'exige un effort plus vigoureux tendant à étouffer dans le plus bref délai possible l'insurrection de Cuba ; et pour cela, le gouvernement se décide, comme moyen provisoire, à user de l'autorisation qui lui a été concédée par la loi du 10 juillet 1896.

« Une émission de valeurs du trésor péninsulaire, solidement garanties afin qu'une plus grande sécurité réduise le taux de leur intérêt, amortissa-

(1) Voir notre précédente *Chronique*.

Digitized by Google

bles à court terme, jouissant de la considération et des avantages des valeurs publiques, fournira, cela n'est pas douteux, les ressources désirées qui, à titre d'avances, seront remises par le trésor de la péninsule à celui de Cuba. »

Le 3 novembre parut le décret relatif à l'emprunt et dont les principaux articles sont les suivants :

« *Article 1er.* — Conformément aux termes de la loi du 10 juillet dernier qui autorise à se procurer des ressources pour faire face aux dépenses de la guerre de Cuba, il sera créé des obligations du trésor garanties par le revenu des douanes de la Péninsule, pour la somme de 400 millions de *pesetas.* »

Ces obligations seront au porteur, de 500 *pesetas* chacune, avec intérêt annuel de 5 pour 100, payables à la fin de chaque trimestre et amortissables en huit ans, par tirages au sort trimestriels ; pour le paiement des intérêts et de l'amortissement, il est affecté une annuité de 60.972.640 *pesetas.*

Les obligations créées auront le caractère d'effets publics pour leur négociation à la Bourse, seront comptées pour leur valeur nominale dans toute sorte de cautionnements à verser à l'État, seront exemptes de tout impôt, soit ordinaire, soit extraordinaire, qui pourra être appliqué dans l'avenir aux valeurs en circulation, de même que des impôts actuels de circulation et d'amortissement, et seront admises dans l'opération de crédit que réalisera le gouvernement en exécution de la loi du 19 septembre dernier, ou dans tout autre emprunt destiné à consolider la dette flottante, pour la valeur que le gouvernement fixera, en tenant compte de leur cours, mais sans qu'elle puisse être en aucun cas inférieure à celle de l'émission.

Article 2. — La Banque d'Espagne se chargera du service du paiement des intérêts et de l'amortissement; et, dans ce but, elle réservera sur les revenus que produiront les douanes et qui entreront dans ses caisses, la somme qui devra être employée chaque trimestre.

Article 3. — La Banque d'Espagne négociera pour le compte du Trésor, à mesure qu'elle recevra des ordres en ce sens du ministre des finances et en se basant sur le prix que déterminera le conseil des ministres, les 800.000 obligations dont le présent décret autorise l'émission. Les obligations créées, jusqu'au moment où elles seront mises en circulation, feront partie du portefeuille du Trésor de la Péninsule. »

Un accueil enthousiaste fut fait à l'appel que le gouvernement adressait aux capitaux nationaux ; et non seulement, en quelques heures, le chiffre de l'emprunt fut couvert, mais encore on souscrivit des obligations pour une valeur de 600 millions de *pesetas*.

Comme il est naturel, l'impression que le résultat de l'emprunt produisit en Espagne et à l'étranger fut très grande. Chez nous, on ressentait la légitime satisfaction d'avoir donné une preuve évidente de patriotisme et de virilité ; à l'étranger, ce fut un effet de surprise et de respect.

La nation avait rempli son devoir en donnant en abondance ce qu'un peuple peut donner : des hommes et de l'argent. Qu'on réponde maintenant si le gouvernement n'était pas plus obligé que jamais à employer

Digitized by Google

avec discernement ces grandes forces et à repondre par ses mesures et son énergie à la confiance illimitée qui lui avait été accordée ?

Les Cortès. — Les Chambres sont restées closes depuis le mois de septembre. A la fin, M. Cánovas s'est décidé à convoquer les Cortès pour le 20 mai; et, bien qu'il ait retardé le plus possible l'ouverture du Parlement, il n'a encore obtenu aucun résultat pratique : la paix n'a pas été faite à Cuba, aucun des graves problèmes pendants n'a été résolu et l'horizon de la politique continue toujours à être sombre.

Le gouvernement ouvre la session des Cortès dans un but bien déterminé : lecture du budget de la Péninsule pour se conformer aux prescriptions de la constitution; adoption des lois concernant les forces de l'armée de terre et de l'armée de mer; budget de Cuba, lois de finances pour faire face aux intérêts et à l'amortissement du dernier emprunt et pour obtenir de nouveaux subsides. C'est à ces points que le gouvernement voudrait voir se limiter les discussions des Chambres.

A l'ouverture de la session des Cortès, le président du conseil des ministres lira une communication destinée à rendre compte des actes accomplis par le gouvernement pendant l'interrègne parlementaire. Ce document sera la base du débat politique.

L'attitude du parti libéral à la prochaine session des Cortès paraît bien définie : ce parti est résolu à faire avec raison opposition au gouvernement. M. Sagasta a fait preuve d'énergie en estimant que la prudence de la minorité libérale, depuis que les conservateurs sont au pouvoir, autorise et impose même des résolutions énergiques. Le parti libéral qui, jusqu'à ce moment, a eu une attitude de coupable passivité, a pour devoir de discuter et de critiquer tous les actes du gouvernement et d'exposer clairement son programme touchant les graves problèmes actuels de la vie nationale.

La politique en général. — Toutes les énergies du pays étant concentrées dans la lutte contre les rebelles de Cuba et des Philippines, il est naturel que l'esprit public soit indifférent à tout ce qui, d'une manière directe, n'a pas trait à ces grandes questions nationales. C'est ainsi que des événements politiques qui, dans d'autres circonstances, auraient été la source de discussions passionnées et auraient éveillé l'intérêt des populations, se produisent aujourd'hui sans que personne le remarque. Nul ne veut distraire son attention de l'intéressant drame qui a pour théâtre nos colonies et, auprès duquel, les événements que la vie politique voit s'accomplir chaque jour ne paraissent que des événements sans importance.

Et la cause de cela, c'est que non seulement des problèmes de la plus haute importance absorbent l'attention publique, mais encore que le pays est arrivé à se convaincre que les organismes politiques qui existent aujourd'hui ont fini de jouer leur rôle et consumé toute leur substance. Aussi, les petites passions qui s'agitent au milieu d'eux, ne peuvent-elles guère l'intéresser.

La nation a désormais une idée arrêtée sur la politique et les hommes

Digitized by Google

politiques sous le gouvernement desquels se sont produites les calamités qui l'affligent aujourd'hui, et a perdu, par conséquent, tout espoir de les voir apporter le remède aux maux qu'ils ont créés et dont nous souffrons. Chaque jour, on a l'occasion de se rendre compte combien s'agitent inutilement, tant dans le parti monarchique que dans le parti républicain, ceux qui croient conquérir l'approbation du pays en développant des programmes politiques plus ou moins séducteurs.

L'Espagne, mécontente de ceux qui l'ont mise sur les bords de l'abîme, mal dirigée et mal gouvernée, mais ayant pleine conscience de ses devoirs, ne marchande ni son sang, ni son argent, ne discute pas, ne laisse pas échapper une seule plainte de douleur; mais elle ne veut pas davantage écouter ceux qui offrent de la guérir de tous ses maux à l'aide des funestes moyens dont elle n'a que trop souffert.

A. Lopez Selva.

(Traduit par M. J. Gauro, Avocat).

Digitized by Google

PORTUGAL

(AVRIL 1896 A MAI 1897)

SOMMAIRE. — 1. Législation. — 2. Evénements politiques. Le nouveau ministère. — 3. Le congrès de droit pénal. — 4. La question sociale en Portugal.

1. LÉGISLATION. — Parmi les événements, d'importance plus ou moins grande, qui se sont produits en Portugal depuis notre dernière chronique, il y a lieu de commencer par signaler certaines modifications dans la législation générale.

1° Nous rencontrons d'abord la loi du 3 avril 1896, qui réorganise la Chambre des pairs du royaume, en modifiant quelques dispositions de la Constitution et de la loi du 24 juillet 1885. En vertu de cette loi, il n'y aura plus dorénavant de pairs électifs; la Chambre comprendra seulement quatre-vingt-dix pairs viagers, nommés par le roi en plus de ceux qui le sont en vertu d'un droit inhérent à leur rang ou à leurs fonctions, comme le prince royal, les évêques, etc.

2° La loi du 8 avril 1896 réorganise la police civile. Elle partage ses services en trois sections : sûreté, inspection, administration et recherches judiciaires.

3° On peut signaler ensuite deux lois de la même date, sur la procédure de réhabilitation des condamnés : ce sont les tribunaux supérieurs qui sont compétents : les textes auxquels nous faisons allusion ont aussi réglementé les poursuites relatives aux crimes commis par des aliénés véritables ou présumés.

4° Nouveau Code administratif en date du 4 avril 1896. Ce recueil, au moins d'après l'opinion générale, ne restera pas en vigueur sous le ministère actuel.

5° Nouveau Code d'instruction criminelle, en date du 13 mai 1896.

6° Loi du 21 mai 1896, autorisant le monnayage de l'argent jusqu'à concurrence de 500 *contos de reis* (1), et à émettre des timbres-poste relatifs à la célébration du centenaire de la découverte de la route maritime de l'Inde. Cette célébration, à laquelle nous avons fait allusion dans notre chronique précédente, a été ajournée au mois de mai 1898; c'est en effet en mai 1498 que Vasco de Gama aborda à Calicut sur la côte de Malabar.

7° Loi du 25 mai 1896, qui réglemente les élections à la Chambre des députés et l'organisation de cette Chambre. Ella établit des incompatibilités entre le mandat législatif et la plupart des fonctions publiques supérieures. Le nouveau gouvernement ne paraît pas désireux de maintenir cette loi en vigueur.

(1) Voir le texte de toutes ces lois dans le *Diario do governo* (Journal officiel) à leur date.

(1) Le *conto de reis* est équivalent à 5.000 francs.

Digitized by Google

8° Code de justice militaire du 13 mai 1896. En dehors de tous ces textes on peut encore signaler une nouvelle réglementation de l'armée et de la marine ; un décret sur la *Junta do crédito publico* (comité du crédit public) et de l'école militaire.

Tous ces documents ont été contresignés par le ministère Hintze, démissionnaire depuis février dernier.

2. Événements politiques. — *Le nouveau ministère.* — Des incidents encore imparfaitement connus, qui laissent soupçonner des embarras financiers, ont amené, au commencement de cette année, la chute du ministère Hintze, au pouvoir depuis avril 1893.

Pour constituer un nouveau cabinet, le roi s'est adressé à M. Luciano de Castro, chef du parti *progressiste*, et ancien président du conseil des ministres, très estimé à la fois comme jurisconsulte et comme homme d'Etat.

M. Castro a choisi, pour composer son ministère, les personnages politiques dont les noms suivent: *Justice et cultes*, M. Veiga Beirâo, avocat, professeur, ancien ministre, politique très clairvoyant et d'une intégrité incontestée. — *Finances*, M. Ressano Garcia, remarquable financier, très laborieux et très énergique. — *Travaux publics*, M. Augusto J. da Cunha, directeur de la Monnaie, professeur à l'Ecole Polytechnique, d'une science et d'une honnêteté à toute épreuve. — *Affaires étrangères*, M. Mathias de Carvalho, ministre du Portugal à Rome, au moment de la composition du ministère. Sa réputation diplomatique le désignait pour ce portefeuille. — *Guerre*, Le général M. Francisco da Cunha, ancien gouverneur de l'Inde portugaise. — *Marine et colonies*, M. Barros Gomes, ancien ministre et un des noms les plus connus du parti *progressiste*. M. Luciano de Castro, se réserva, avec la présidence du conseil, le portefeuille de l'intérieur et de l'instruction publique, et immédiatement après la formation du ministère, la session des Cortes a été close et on a procédé à de nouvelles élections politiques, qui ont eu lieu, le 2 mai 1897. Les nouvelles Côrtes n'auront du reste, qu'une session de quelques jours, le temps nécessaire pour voter des mesures urgentes. Le gouvernement a d'ailleurs déclaré qu'il ne veut pas pratiquer la dictature. Cette année même, il y aura encore d'autres élections politiques, d'où devront sortir des Côrtes constituantes. Ces Côrtes procéderont à la révision de la Constitution et voteront d'autres réformes, qu'on ne fait qu'entrevoir aujourd'hui.

J'ai dit que le ministère ne voulait pas s'arroger la dictature: en conséquence, l'action gouvernementale s'est bornée, jusqu'ici, à quelques mesures peu importantes, d'un caractère administratif ou électoral. Il est cependant nécessaire de signaler le décret du 13 février, qui a suspendu toutes les dépenses non prévues dans le budget de l'Etat.

Dans le but d'améliorer la situation financière, on a pensé qu'il y aurait de sérieuses économies à supprimer tous les crédits, ouverts par de simples arrêtés ministériels, en faveur de certains employés à titre de gratification, pour des travaux plus ou moins urgents, mais en tout cas non prévus par des lois.

Digitized by Google

D'ailleurs, le public, sans en avoir peut-être une conscience bien nette, apprend toujours avec faveur toutes les mesures destinées à réduire, de quelque manière que ce soit, les dépenses publiques; on peut dire qu'à ce propos le décret précité du 13 février a joui d'un moment de popularité. D'un autre côté, on n'a pas tardé à s'apercevoir que le budget n'avait pas prévu toutes les dépenses nécessaires à la marche des affaires publiques. Le plus grand nombre de ces dépenses, on l'a vu, consistait en petites gratifications attribuées à d'humbles fonctionnaires pour des travaux supplémentaires, et dont la suppression imprévue a causé la gêne pénible de quelques milliers de citoyens, sans améliorer la situation générale des finances de l'Etat. On a vu encore que, malgré le décret, un autre ministre a fait une autre série de dépenses, que le décret condamnait. Les mesures administratives, lorsqu'elles sont prises d'une façon radicale et à la hâte, ont presque toujours de tels effets.

Nous, qui sommes étranger aux partis politiques, nous pouvons parler en toute liberté d'opinion ; nous avons d'ailleurs espoir de pouvoir applaudir à des mesures patriotiques et habiles, car le nouveau ministère ne manque ni d'habileté ni de patriotisme.

3. Le congrès de droit pénal. — Le septième congrès de l'*Union internationale de droit pénal* s'est réuni, au mois d'avril dernier, à Lisbonne, dans la bibliothèque de l'Académie royale des sciences. Dans la séance préparatoire du 20 avril, la *Société des avocats de Lisbonne* a souhaité la bienvenue aux congressistes étrangers. La réponse a été faite par MM. Talladriz, avocat espagnol, et de Marigny du barreau de Paris. Ce dernier a prononcé en portugais un discours très applaudi.

Le lendemain, M. Veiga Beirão, ministre de la justice, vint ouvrir la première séance. Il commença par saluer en français, au nom du gouvernement, les congressistes étrangers. Il prononça ensuite un brillant discours dont le sujet portait sur l'influence des lois pénales sur la civilisation.

Après quelques mots de remerciements, prononcés par l'avocat français, M. Carnot, on a procédé à la nomination des présidents du Congrès. Furent élus, notre illustre collaborateur, M. von Liszt, de Halle, et MM. Leveillé, van Hamel, Silovic, Torres Campos, et Pauwels ; MM. de Marigny et Leroy furent désignés comme secrétaires.

Sous la présidence de M. Silovic, on a lu et discuté un mémoire sur la responsabilité morale et pénale ; MM. von Liszt, van Hamel, notre ami et confrère Tavares de Medeiros, Joly, Mumm, Bombarda, Martins, Benevides, l'abbé Reynaud ont pris part à la discussion.

Dans le séance suivante, présidée par M. von Liszt, le professeur espagnol Dorado a lu un rapport remarquable. Une des conclusions de ce rapport, renferme l'idée suivante : « Les crimes sont des actes intentionnellement mauvais ou immoraux ; et les contraventions sont des actes indifférents, mais que le législateur fait bien de punir. » A la discussion de ce rapport ont pris part MM. van Hamel et Henriques da Silva, professeur à l'Université de Coïmbre. Ce dernier a lu et distribué un mémoire sur *La con-*

Digitized by Google

travention et le délit, mémoire qui a fait l'objet de toutes les discussions pendant le reste de la séance.

Pendant la troisième séance, présidée par M. van Hamel, on a entendu et discuté un mémoire de Frazao, sous le titre : *Du rôle de la transportation pénale à l'époque actuelle.*

M. Joly pense que la question n'a d'intérêt que pour quelques nations. Là-dessus, M. Leveillé a fait observer que la durée de la séance était insuffisante pour établir le véritable *criterium* d'une sélection entre les délinquants, sélection nécessairement préalable à la transportation.

A ce propos, le président a demandé quels étaient les résultats du régime de transportation en Portugal, et le nombre des transportés qui se trouvent dans les colonies portugaises. M. Frazaõ a répondu qu'un grand nombre de transportés restent aux colonies, après l'accomplissement de leur peine, Quant au nombre des condamnés à la transportation actuellement en cours de peine, il évalue leur nombre à un millier environ.

Après une intéressante discussion, le congrès a voté par 38 voix contre 5, cette proposition de M. Leveillé : « Le Congrès international de droit pénal, de Lisbonne, en renouvelant le vote déjà émis en 1895 par le congrès international pénitentiaire de Paris, admet le principe de la transportation. En effet, la transportation réunit les conditions essentielles de la peine et, d'ailleurs, peut aider, comme une force secondaire, mais puissante à la formation des colonies naissantes. » La dernière séance fut remplie par la discussion large et brillante de la procédure à suivre à l'encontre des délinquants mineurs. MM. Leroy, Ernest de Vasconcellos, abbé Reynaud, A. Costa, de Marigny, Albert Rivière, B. Lucas, Talladriz et Bombarda ont pris part à cette discussion.

On a présenté quelques communications libres. M. Bombarda signale l'influence de la médecine dans l'administration de la justice. M. Trancart rappelle qu'on a aboli en Portugal, depuis trente ans, la peine de mort, sans que la discipline militaire et la sûreté sociale, en aient en rien souffert.

M. Trindade Coelho a lu un très judicieux mémoire sur la liberté de la presse.

M. van Hamel a soulevé la question des frais de procédure, et a fait cette remarque qu'en Allemagne, ces frais ne sont point à la charge du condamné, solution contraire à celle des autres pays.

Après la dernière séance, les congressistes étrangers visitèrent le pénitencier de Lisbonne, qu'ils jugèrent d'une façon très favorable.

Le conseil municipal a offert aux congressistes une représentation de gala au théâtre normal et M. le comte d'Ormesson, ministre de France, a invité à déjeuner les congressistes français.

Faisons remarquer, en terminant, qu'on a partout témoigné aux congressistes étrangers la plus franche bienveillance, de sorte qu'il n'est pas douteux qu'ils ne gardent du Portugal le meilleur souvenir.

4. La question sociale. — En vertu des résolutions du congrès ouvrier de Zurich de 1893, les travailleurs de Lisbonne ont célébré chaleureusement le 1er mai.

Digitized by Google

Quelques centaines, ou peut-être quelques milliers d'ouvriers se sont assemblés sur le plus vaste boulevard de Lisbonne, et, traînant des chars allégoriques, ont formé un long cortège jusqu'au cimetière occidental, où est enterré un socialiste célèbre, à la mémoire duquel les ouvriers ont consacré ce jour-là des discours et des couronnes.

A Lisbonne, le 1er mai a été jour de congé pour les ouvriers. Il est bon de dire que les patrons et les directeurs de travaux publics ont permis l'absence de leurs ouvriers, et ont payé quand même leur salaire.

A Madrid et à Paris, au contraire, le 1er mai a médiocrement agité l'esprit ouvrier; on pourrait en conclure que la question sociale est plus vive ici qu'au-delà des frontières. Ce serait une illusion.

Le socialisme, particulièrement le socialisme collectiviste, a eu, il est vrai, quelque retentissement parmi des gens de lettres et de sciences; mais ce retentissement n'est pas descendu jusqu'à l'esprit populaire et s'est évanoui, comme partout, en donnant lieu à quelques aspirations individualistes, mélange d'ingénuité et d'anarchie.

L'ouvrier portugais est généralement docile et patient. Les associations n'existent qu'à Lisbonne et Porto; en effet, les travailleurs ruraux ne connaissent ni associations ni clubs, ils sont dirigés parfois par des hommes intelligents, mais à qui manque la pratique des affaires publiques et peut-être la connaissance de l'évolution des idées socialistes. En conséquence, le socialisme ouvrier a vécu de sentiment, plus que de réflexion. Aux comices et au siège des sociétés ouvrières, on parle beaucoup contre la tyrannie du capital, des patrons et de l'Etat; mais, à la moindre crise, les travailleurs s'adressent en masse à la bienveillance et à la générosité de l'Etat et des patrons; et l'Etat et les patrons les aident tant qu'ils peuvent.

Aussi, en Portugal, l'ordre social est bien loin d'être menacé par les revendications du socialisme, nonobstant le nombreux cortège du 1er mai, qui, en tout cas, a mis en évidence, l'esprit sensé et pacifique des ouvriers portugais.

CANDIDO DE FIGUEIREDO,
De l'Académie Royale des sciences de Lisbonne.

Digitized by Google

ROUMANIE

(ANNÉE 1896).

Programme du ministère libéral Stourdza. — Dissolution des Chambres. — Elections : succès des candidats libéraux. — Message royal d'ouverture des Chambres. — Conflit entre le Président du conseil et le ministre de l'intérieur. — Démission de M. Fléva, ministre de l'intérieur. — Principales lois votées pendant la session. — Crise ecclésiastique ; le Métropolitain-primat condamné par le Saint-Synode. — Voyage de l'empereur d'Autriche en Roumanie. — Chute du ministère Stourdza et formation du ministère Aurélian. — Fin de la crise ecclésiastique. — Principaux faits économiques.

Nous avions terminé notre chronique politique de l'année dernière en annonçant la démission du gouvernement conservateur et la formation du ministère libéral sous la présidence de M. Dem. *Stourdza*, le chef reconnu du parti national libéral.

Aussitôt arrivés au pouvoir, les ministres libéraux convoquèrent, tant à Bucarest que dans les principales villes de province, des réunions publiques, et ce, pour faire connaître au pays les réformes que le nouveau gouvernement se proposait d'introduire, les lois qu'on présenterait, celles que l'on modifierait, etc. A Jassy notamment, dans un très important discours, le président du conseil promettait l'entière liberté des élections, l'amélioration du sort des paysans, la réforme de la loi sur le clergé, loi qui avait soulevé de si vifs mécontentements dans tout le pays, l'abolition de l'impôt spécial existant au profit du clergé, la réforme de l'enseignement public, l'abolition de l'impôt personnel (6 fr. par tête) (1), etc.

Le gouvernement se faisait fort de rétablir aussi l'équilibre budgétaire, et ce en réalisant des économies et sans avoir recours à de nouveaux impôts.

Quant à la politique étrangère, le gouvernement devait suivre la politique inaugurée par le gouvernement de Jean Bratiano. Une partie du discours de M. Stourdza était consacrée à la question nationale (question transylvaine); dans cette question le gouvernement devait s'attacher à rendre amicales les relations entre les Roumains et les Hongrois ; la tâche du gouvernement était d'ailleurs plus facile maintenant que S. M. l'Empereur d'Autriche venait d'accomplir un grand acte de clémence en même temps qu'un acte de haute justice, en graciant les condamnés roumains du procès du Memorandum.

Peu de jours après la formation du ministère libéral, les Chambres furent dissoutes et les collèges électoraux convoqués à la date des 22 et 23 novembre (4 et 5 décembre, nouveau style), pour le Sénat et des 26, 27 et 28 novembre (8, 9 et 10 décembre, nouveau style) pour la Chambre des députés. Pendant cette période électorale le parti libéral qui devait se soutenir et vaincre par ses propres forces, le gouvernement étant fermement décidé

(1) C'est M. Bratiano qui avait réduit cette taxe à 6 fr.; elle était de 18 fr. auparavant.

Digitized by Google

à laisser aux électeurs la plus grande liberté et à ne prêter aucun appui aux candidats libéraux, les libéraux, dis-je, nommèrent à Bucarest un comité central ainsi que d'autres comités dans chaque chef-lieu de département; ces comités décidèrent les candidatures libérales et dirigèrent toute la campagne électorale. Le résultat des élections fut tout à fait favorable au gouvernement, les candidats libéraux l'emportèrent partout (sauf trois ou quatre exceptions) sur les candidats junimistes et conservateurs; nous entendons ici par candidats libéraux non pas seulement les candidats du parti national-libéral, car le cabinet Stourdza n'était pas soutenu seulement par les nationaux-libéraux, mais aussi par le parti libéral conservateur dont le chef est M. Vernesco, ainsi que par le parti-libéral dissident qui s'était formé dans les derniers temps du gouvernement de Jean Bratiano et dont l'un des chefs, M. Fléva, faisait partie du ministère actuel. Toute la grande famille libérale soutenait donc ce gouvernement qui venait d'être si brillamment consacré par le suffrage populaire.

La session parlementaire s'ouvrit le 7/19 décembre. Nous reproduisons ici certains passages du Message Royal d'ouverture : « ... Assurer com-
« plètement la justice pour tous les citoyens et dans toutes les circonstances
« est le premier devoir d'un gouvernement.

« Vous aurez donc à vous occuper de l'amélioration progressive de notre
« organisation judiciaire et de la révision de la loi sur les justices de paix
« qui intéresse de plus près les classes laborieuses de la société. En reve-
« nant au système, plus conforme aux besoins et aux nécessités du pays,
« des juges ruraux et d'arrondissement, on pourra, en même temps, réali-
« ser des économies importantes dans le budget du ministère de la justice.

« La décentralisation administrative est expressément exigée par la Cons-
« titution, et l'établissement de l'administration sur des bases solides et
« correspondant aux progrès que nous avons accomplis, est une nécessité
« profondément ressentie par tous; en conséquence, mon gouvernement
« présentera à vos délibérations la réforme de la loi municipale, de la loi
« sur l'organisation des districts et de la loi sur le service extérieur du
« ministère de l'intérieur.

« Une année de mauvaise récolte, la baisse générale des prix des céréales
« et l'augmentation trop sensible de certaines dépenses de l'État, ont exercé
« une influence défavorable sur les budgets de ces deux dernières années.
« Je suis convaincu, ainsi que mon gouvernement, que vous arriverez à
« régulariser cette situation par une évaluation exacte des revenus et par
« la réalisation d'économies dans les dépenses de l'État.

« On soumettra à vos délibérations la réduction et la transformation des
« impôts sur les voies de communication et la suppression de la taxe de qua-
« tre francs prévue dans la loi sur le clergé séculier. Vous aurez à discuter
« dans la session actuelle les modifications qu'il est indispensable d'intro-
« duire dans la loi sur l'enseignement primaire et la révision de la loi sur
« la vente des domaines de l'État, afin de généraliser l'achat de petits lots
« et d'en faciliter le mode de paiement.

« Le développement des forces naturelles de production du pays exige
« absolument une loi sur la pêche, afin d'établir des règles d'exploitation

Digitized by Google

« de cette source de richesse nationale dans un triple but : augmenter la « production, donner un aliment hygiénique et à bon marché à la popula- « tion pauvre et augmenter les revenus de l'État.

« L'ouverture à la circulation du grand pont sur le Danube, les travaux « destinés à créer un port sûr et assez vaste à Constantza, l'ouverture de « nouvelles voies ferrées et les études en cours pour d'autres lignes com- « pléteront rapidement le réseau de nos voies de communication. Il nous « reste à organiser les moyens de transport par terre et par eau au profit « de l'économie générale du pays ».

La nouvelle législation ouvrait donc aux représentants de la nation un vaste champ d'activité, qui pouvait s'exercer sans entrave, le gouvernement n'ayant pas à craindre les agitations parlementaires, puisque l'opposition n'existait pour ainsi dire pas dans le Parlement.

Cette situation si favorable du gouvernement ne devait malheureusement pas se prolonger au delà de la rentrée des Chambres après les vacances de Noël (jusqu'à cette époque d'ailleurs on n'avait eu le temps de voter que l'adresse en réponse au discours du trône). A ce moment, des dissentiments assez prononcés s'étaient produits au sein du cabinet ; nous voulons parler du désaccord qui existait entre le Président du Conseil et M. Fléva, le ministre de l'Intérieur : ce désaccord s'accentuant de plus en plus, la question fut portée à la Chambre des députés par le Président du Conseil lui-même, qui, répondant à une interpellation de M. Lascar sur les bruits de crise ministérielle, énuméra tous les griefs qu'il avait contre M. Fléva. M. Stourdza se plaignait que le ministre de l'intérieur ne fit aucun cas de l'autorité du Président du Conseil, qu'il prit sans le consulter des mesures dont il aurait dû être instruit tout d'abord, qu'il lui laissât ignorer des faits très importants qui eussent dû lui être communiqués sans retard ; qu'il veillât avec trop de jalousie à l'indépendance de son département et enfin qu'il poursuivît le but de se former un groupe personnel. A la suite de ce conflit, M. Fléva donna sa démission et M. Stourdza fut chargé de l'intérim du ministère de l'intérieur qu'il conserva jusqu'au 3/15 février, date à laquelle ce portefeuille fut confié à un membre marquant du parti national-libéral ; M. Stolojian, ancien ministre de la justice, et ancien ministre des domaines dans le cabinet Jean Bratiano.

Une fois M. Fléva éliminé du ministère, la plus complète homogénéité devait régner au sein du cabinet dont l'unité morale était pour ainsi dire rétablie. Quant à l'opposition qui s'était formée dans le Parlement après la démission du ministre de l'intérieur, elle n'était pas assez nombreuse, pour inquiéter le gouvernement qui disposait encore d'énormes majorités dans les deux Chambres. Il est vrai que le groupe fléviste (1) essaya de livrer bataille au gouvernement en l'interpellant sur la question macédonienne et sur celle des écoles roumaines en Macédoine ; mais, chaque fois, la question ministérielle étant posée, la Chambre vota, à une immense majorité (98 voix contre 21 et 101 voix contre 22) un ordre du jour de confiance.

La session législative ouverte le 7/19 décembre ne fut prolongée que jus-

(1) Groupe de M. Fléva.

Digitized by Google

qu'au 30 avril-12 mai; elle fut donc de courte durée mais bien remplie. Parmi les nombreux projets de loi votés pendant cette session, il y a lieu de citer : la loi qui supprime la taxe de 4 fr. par tête imposée aux paysans au profit du clergé; la loi du 9/21 mars sur les constructions scolaires; la loi du 8/20 mars augmentant la solde des officiers; la loi du 13/25 mars modifiant certaines dispositions de la loi du 23 mars 1893 sur l'organisation des services du ministère des finances; la loi du 16/28 mars modifiant certains articles de la loi sur la gendarmerie rurale; la loi du 18/30 mars modifiant l'art. 6 du Code forestier; la loi du 20 avril-2 mai modifiant certaines dispositions des textes en vigueur sur l'établissement de l'impôt sur les boissons alcooliques; la loi du 26 avril-7 mai modifiant certains articles de la loi sur l'organisation judiciaire et de la loi sur l'organisation de la cour de cassation; la loi modifiant celle du 1er septembre 1893 sur l'enseignement primaire et normal-primaire; la loi du 30 avril-12 mai modifiant certains articles de la loi sur la vente des biens de l'État; de la loi du 10/22 mai sur la position des officiers; la loi du 28 mai-9 juin sur les justices de paix; la loi du 7/19 octobre sur la pêche, etc.

Cette liste des lois votées au cours de la session est assez longue pour nous donner le droit de dire que le travail législatif de cette année présente une grande importance; et si le gouvernement n'a pas pu réaliser toutes les réformes qu'il avait promises, c'est que le temps matériel nécessaire pour la préparation de tous les projets de loi manquait; nous devons, en effet, tenir compte de ce fait que l'avènement au pouvoir du cabinet libéral avait presque coïncidé avec l'ouverture du Parlement. Peu de jours après la clôture des Chambres se produisit un fait regrettable et qui devait avoir de graves conséquences; nous voulons parler de la condamnation du Métropolitain-Primat par le Saint-Synode.

Le Saint-Synode, bien que convoqué le 1er mai pour la session du printemps, ne put siéger par suite de l'abstention des membres composant cette assemblée; trois fois ils furent convoqués, et chaque fois les hauts prélats s'abstinrent de se rendre à la séance. Après la troisième convocation, le métropolitain demandait au ministre des cultes d'intervenir auprès de S. M. pour obtenir le décret de clôture de la session. Avant de déférer à cette demande, le ministre des cultes voulut connaître les motifs qui avaient poussé les hauts prélats à refuser plusieurs fois de suite de siéger sous la présidence du Métropolitain-Primat. A cette fin le ministre demandait au métropolitain de convoquer le Saint-Synode, et annonçait en même temps qu'il assisterait à cette séance. D'un autre côté les membres de l'assemblée synodale recevaient un avis leur faisant savoir qu'ils seraient convoqués le 17 mai. Le jour fixé, 12 membres étant présents, le Saint-Synode tint séance sous la présidence du métropolitain de Moldavie, en l'absence du Métropolitain Primat.

A cette séance fut présenté, par trois membres du Saint Synode, un acte d'accusation contre le Métropolitain-Primat. Le primat était accusé : 1° de délits de droit commun; 2° de fautes canoniques; il était accusé notamment d'avoir enfreint les prescriptions des canons, d'avoir accaparé l'autorité du Saint-Synode en s'arrogeant des attributions qui n'appartiennent qu'à cette assemblée, etc.

Digitized by Google

Le Saint-Synode décida alors de mettre en accusation le Métropolitain qu'il suspendait de toutes ses fonctions, en même temps qu'il nommait, pour la gestion des affaires du diocèse, une lieutenance métropolitaine composée du métropolitain de Moldavie et de deux évêques. Le même jour, un décret royal venait confirmer la suspension du Métropolitain ainsi que l'organisation de la lieutenance.

C'est le 20 mai que le Saint Synode se réunit pour juger le Métropolitain; la sentence rendue par défaut enlevait à Mgr Ghénadie sa dignité de chef de l'Église, le privant en même temps de toute dignité ecclésiastique. Trois jours après, le jugement étant mis à exécution, l'ancien Métropolitain fut conduit au monastère de Caldaruschani qui lui avait été assigné comme résidence.

Cette question religieuse était certes de nature à passionner l'opinion publique, mais elle n'aurait pas eu de conséquences très graves si l'opposition et en particulier M. Fléva ne s'en était emparés pour s'en faire une arme contre le gouvernement. Toute une campagne de réunions publiques fut entreprise où la question métropolitaine servait de prétexte pour susciter une agitation politique qui devenait de plus en plus menaçante ; il y eut, en effet, des rassemblements dans les rues, des manifestations hostiles à l'égard du président du conseil; ainsi que des pèlerinages au monastère de Coldaruschani. A cette agitation violente succéda bientôt une période de calme qui se prolongea jusqu'à la rentrée des Chambres. D'ailleurs l'annonce du voyage en Roumanie de S.M. l'Empereur d'Autriche fit diversion ; cet acte de haute courtoisie « accentuait davantage la confiance que les grandes puissances ont dans la mission de la Roumanie et dans sa sage conduite » (Adresse du Sénat en réponse au message). Aussi cette visite fut-elle saluée par tout le pays avec un très grand enthousiasme et S. M. l'Empereur François-Joseph rencontra partout l'accueil le plus chaleureux et le plus respectueusement sympathique. Cet important événement ainsi que le voyage en Roumanie de S. M. le Roi de Serbie occupa pendant quelque temps l'opinion publique, mais vers le commencement du mois de novembre l'agitation sur la question métropolitaine fut soulevée de nouveau, et cette fois avec plus de violence encore ; il y eut de nouvelles réunions publiques qui, il faut le reconnaître, devenaient de plus en plus nombreuses; il y eut derechef des manifestations dans les rues. Les manifestants, sous prétexte de présenter des pétitions, essayèrent de pénétrer à la Chambre et au Sénat; on fut obligé de recourir à la force armée pour maintenir l'ordre et permettre aux représentants de la nation de délibérer en paix. La question métropolitaine exigeait cependant une solution et le gouvernement ne pouvant revenir sur ce qu'il avait fait, le président du conseil présenta au Roi la démission du cabinet. Ce fut à M. Aurélian, ancien ministre dans le cabinet Bratiano et actuellement président de la Chambre des députés que S. M. confia la charge de former le nouveau ministère, qui fut composé de la manière suivante :

M. Aurélian, président du conseil et ministre des domaines ; *M. Lascar*, ministre de l'intérieur; *M. G. Cantacuzène*, ministre des finances ; le général *Berindey*, ministre de la guerre; *M. G. Marzesco*, ministre de l'ins-

Digitized by Google

truction publique; *M. Shendrea*, ministre de la justice; *M. G. Stoicesco*, ministre des affaires étrangères; *M. Em. Parumbaro*, ministre des travaux publics.

Le nouveau gouvernement a su, avec un tact parfait, trouver une solution pacifique à la question métropolitaine. Le Saint Synode fut convoqué en session extraordinaire pour procéder à la révision du procès; sur la proposition faite par le ministre des cultes de rapporter la sentence rendue par le Saint Synode, l'assemblée reconnaissant que le Métropolitain avait été jugé par défaut de telle sorte qu'il n'avait pu réfuter les accusations portées contre lui, considérant qu'en ce qui concerne l'accusation « du domaine spirituel (1), d'après les saints canons toutes les accusations tombent si la première est tombée et le Métropolitain ayant protesté solennellement contre la première accusation, le Saint-Synode rapporte l'arrêt rendu le 20 mai ».

Le Métropolitain Primat était ainsi réintégré dans son grade et ses dignités, mais en même temps il donnait sa démission; deux jours après le 6/18 décembre l'ancien Métropolitain Mgr Joseph Gheorghian était réélu Métropolitain Primat.

Ajoutons que pour donner une solution à cette grave question le gouvernement a demandé le concours de tous les partis politiques; car, comme l'a dit fort bien le ministre de l'intérieur, M. Lascar, dans son important discours à la Chambre des députés. « Il faut que l'on sache dans le pays, comme « à l'étranger que quand il s'agit de notre religion nous sommes tous unis « quelles que soient les divergences d'opinions sur les autres questions. « Nous serons inébranlables dans cette croyance comme le sont aussi les « dogmes de notre religion... Nous avons montré que nous savons mettre « les intérêts du pays au-dessus des intérêts de partis; et nous devons être « tous fiers que la solution de la question métropolitaine ait été donnée « et acceptée par tous les partis et tous les hommes politiques du pays ». Ajoutons pour terminer cette chronique, qu'au point de vue économique l'année 1896 a été, pour notre pays, une des meilleures : la crise économique qui durait depuis trois ans a enfin pris fin; une nouvelle industrie viendra s'ajouter à celles qui existent déjà; nous voulons parler de l'industrie sucrière qu'encourage puissamment la nouvelle loi votée cette année; notons aussi l'extension donné cette année à notre service national de navigation, l'ouverture à la circulation du pont sur le Danube, ainsi que l'inauguration des travaux du port de Constantza.

Mlle Sarmisa Bilcesco,
Docteur en Droit.

(1) En ce qui concerne les délits de droit commun l'ordonnance du juge d'instruction avait été annulée par la Chambre des mises en accusation.

Digitized by Google

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Cours de droit administratif et de législation française des finances, avec introduction de droit constitutionnel et les principes de droit public, par M. Th. Ducrocq, professeur de droit administratif à l'Université de Paris. 7e édition, Tome I : introduction de droit constitutionnel, organisation administrative. Paris, ancienne librairie Thorin, A. Fontemoing, éditeur, 1897, 1 vol. in-8°, XXXIX-540 p.

M. Ducrocq est assurément l'un des hommes à qui la science du droit administratif est le plus redevable des progrès accomplis en France durant la deuxième moitié de ce siècle. Plus que nul autre, il a contribué à l'approfondir et à la vulgariser par son enseignement et ses écrits. Successeur de Foucart à la Faculté de droit de Poitiers, puis professeur à la Faculté de droit de Paris, il n'a pas cessé durant près de quarante ans de distribuer l'enseignement administratif à des générations d'auditeurs qui ont répandu et appliqué sa méthode et sa doctrine. Cependant là ne s'est pas bornée son activité. Non seulement il a écrit, sous le titre modeste de *Cours de droit administratif*, un vaste ouvrage d'ensemble parvenu à une 7e édition, dont nous nous proposons de rendre compte ; mais, en outre, il n'est guère de partie du droit administratif qu'il n'ait explorée et éclairée par les monographies les plus variées. Je cite au hasard les traités *des Edifices publics, des ventes domaniales, des partages de biens communaux et sectionnaires*, en 1865 ; *des Eglises et autres Edifices du culte*, en 1866 ; *des Expropriants et du droit de poursuite, théorie de l'extradition, le Conseil d'Etat et son histoire, la Cour des comptes et son histoire*, en 1867 ; *la formule de la promulgation des lois*, en 1877 ; *la distinction des décrets, portant règlement d'administration publique et des décrets rendus dans la forme de ces règlements*, en 1878 ; *étude sur la loi municipale*, en 1886 ; *la loi du 30 mars 1887 et les décrets du 3 janvier 1889 sur la conservation des monuments et des objets mobiliers présentant un intérêt national*, en 1889 ; *la personnalité civile de l'Etat* ; *la personnalité civile en France du Saint-Siège et des autres puissances étrangères*, en 1894, etc., sans compter nombre d'articles de Revue ou de comptes rendus bibliographiques, modèles de savante critique, sur les principaux ouvrages administratifs parus dans ces dernières années (1).

M. Ducrocq s'est ainsi montré le digne continuateur des Cormenin, des Gérando, des Macarel, qui ont fondé la science administrative au début du siècle ; des Foucart, des Serrigny, des Chauveau, des Batbie, des Dareste, qui en ont si brillamment enrichi la littérature, et son nom mérite d'occuper un rang distingué dans cette élite d'écrivains contemporains, auxquels tous ceux qui s'intéressent à la science s'accordent à rendre un respectueux hommage, tels que, pour ne citer que ces deux noms, M. Aucoc, le savant auteur *des Conférences sur l'administration*, et M. Laferrière, dont le beau *traité de la juridiction administrative*, a obtenu un si vif et si légitime succès.

(1) V. notamment : Comptes-rendus sur les Conférences de M. Aucoc, *Revue générale de droit*, 1885, p. 276 et suiv. ; sur le traité du dr. public et adm. de M. Batbie, *Revue générale de droit*, 1886, p. 184 et s. ; sur le traité de la juridiction adm. de M. Laferrière, *Revue générale de droit*, 1887, p. 460 et s.

Digitized by Google

Ce que nous apporte aujourd'hui M. Ducrocq, c'est la 7e édition de son *Cours de droit administratif*, dont la première publication remonte à 1861, et qui après avoir paru d'abord en un, puis deux et trois volumes, est arrivé par étapes et remaniements successifs, à comprendre six gros volumes, dont le premier vient de nous être offert. Il débute par une préface, déjà publiée dans la *Revue générale du droit* (mars-avril 1897, p. 165-184), qui traite de l'*Absence de codification du droit administratif, de ses causes et de ses conséquences.* Sans suivre l'auteur dans ses développements historiques et dans la discussion des objections formulées, nous retenons seulement cette conclusion — à laquelle nous nous associons, — que l'œuvre de codification des lois administratives n'est pas irréalisable, et l'espoir — que nous voudrions partager — qu'elle pourra être réalisée avant la fin d'un siècle dont les premières années ont vu paraître nos autres Codes français.

Qu'on nous permette d'insister sur les pages où l'auteur expose et s'attache à justifier le plan de l'ouvrage. Aussi bien il n'est pas de question plus importante et plus délicate que le choix d'une bonne méthode. Or, à défaut de code, il n'existe ni loi, ni règlement contenant un programme officiel. On ne saurait considérer comme tel l'arrêté ministériel du 31 décembre 1862, relatif au *programme des cours de droit administratif dans les Facultés*. Ce document avait seulement pour objet de mettre fin à la regrettable diversité des enseignements et contenait une simple énumération des matières à enseigner, en invitant le professeur à passer rapidement sur les unes, à fournir des notions sur les autres, telles que l'expropriation, la séparation des pouvoirs, les conflits, les appels comme d'abus et les autorisations. Il n'avait aucune prétention méthodique, et, en vérité, un tel ordre d'exposition eût été absurde.

Une méthode longtemps suivie à la Faculté de droit de Paris consistait à diviser le droit administratif en deux parties, l'organisation administrative et les matières administratives. M. Ducrocq a vivement critiqué cette division et cette terminologie (1). A vrai dire, nous n'avons pas la même répugnance pour cette expression, *matières administratives*. Elle n'est peut-être pas très scientifique, mais elle est commode. Elle désigne tout ce qui, dans le droit administratif, est en dehors de l'organisation, et de même qu'on dit, en langage courant, *matières civiles, commerciales ou pénales*, de même, on peut dire, sans hérésie juridique, *matières administratives*. Mais il faut le reconnaître, en accueillant l'expression, on n'avance pas beaucoup les choses. Car il reste précisément, dans l'étude des matières administratives, à introduire un ordre méthodique. On ne saurait, en effet, approuver le procédé employé par Dufour dans son *Traité général de droit administratif appliqué*, qui consiste à exposer les matières dans l'ordre alphabétique : ce procédé bon pour un dictionnaire est denué de tout caractère scientifique.

M. Batbie, dans les deux éditions de son *Traité de droit public et administratif* (1861-1886) a préconisé une autre méthode, en apparence très simple et très juridique. Il propose d'adapter au droit administratif la division traditionnelle du droit civil, les personnes, les choses, les modes d'acquérir. Ces trois éléments, dit-il, sont de l'essence d'un droit quelconque. « On ne voit pas pourquoi, ajoute M. Dareste, ce système que les Romains appliquèrent au droit public comme au droit privé ne pourrait pas être suivi dans l'étude du droit administratif. » Mais le droit administratif n'a pas su se plier à ce cadre trop étroit. M. Batbie a dû commencer par séparer, pour en traiter à part deux parties essentielles, l'organisation administrative et les principes du droit public, dont la réglementation relève pourtant des lois administratives. C'est seulement à ce qui reste du droit administratif ainsi démembré qu'il a pu appliquer sa méthode. En sorte que sur les

(1) V. notamment une brochure datée du 10 juillet 1889.

Digitized by Google

sept volumes dont se compose sa première édition, il n'y en a guère que deux, le cinquième et le sixième (et une partie du septième) où la division proposée ait pu être suivie. Et faut-il ajouter que même en cette dernière partie, le groupement semble parfois un peu artificiel et qu'il peut paraître excessif, par exemple, de faire figurer parmi les modes d'acquérir les travaux publics et les impôts.

Je ne parle pas d'une autre division que M. Ducrocq attribue, un peu arbitrairement peut-être, à M. Laferrière. D'après M. Ducrocq (1), M. Laferrière, dans son *Traité de la juridiction administrative*, aurait proposé de diviser le droit administratif en deux parties, l'organisation et le contentieux. M. Ducrocq critique avec raison cette division qui ne fait pas de place à la plus grande partie de la législation administrative, ni au domaine, ni aux impôts, ni à l'expropriation, ni au régime des établissements publics ou d'utilité publique. Mais M. Ducrocq n'a-t-il pas exagéré la pensée de M. Laferrière ? Celui-ci dit seulement : « le droit administratif répond à deux idées, l'idée d'administration, l'idée de droit : à la première se rattache l'étude de l'organisation administrative, à la deuxième se rattache l'étude du contentieux administratif ». De ce passage faut-il conclure qu'en rattachant le contentieux à l'idée de droit, M. Laferrière a entendu faire rentrer tout le droit administratif dans le contentieux ? Il est bien douteux que s'il eût écrit un traité général de droit administratif, il eût divisé ce traité en deux parties, l'organisation administrative et le contentieux. Le droit administratif ne tient pas plus dans le contentieux administratif, que le droit civil ne tient dans le contentieux judiciaire.

M. Ducrocq soutient avec raison que c'est dans le droit administratif lui-même qu'il convient de chercher l'idée d'un plan général, et c'est en se plaçant à ce point de vue qu'il a conçu son programme personnel. Ce plan qui n'a pas varié depuis la première édition a d'ailleurs eu le mérite de se prêter aux développements successifs de l'ouvrage. Il consiste dans une introduction consacrée au droit constitutionnel et au principe de la séparatiou des pouvoirs : le droit constitutionnel est, en effet, le préambule nécessaire du droit administratif. Puis l'ouvrage est divisé en trois parties : la première renferme l'exposé de l'organisation administrative, autorités, conseils, tribunaux. La deuxième traite de la réglementation des principes du droit public : là, notamment, l'auteur étudiera la séparation des autorités avec le régime du conflit, les relations de l'Etat et des Eglises avec les recours comme d'abus, l'expropriation pour cause d'utilité publique et les diverses restrictions au droit de propriété. La troisième partie est consacrée à l'étude des personnes morales qui relèvent du droit administratif, l'Etat avec son domaine, les impôts et la dette publique, les départements, les communes, les établissements publics et d'utilité publique.

Que ce plan soit à l'abri de toute critique, nous n'oserions le soutenir. M. Ducrocq lui-même a dit : « Il est possible que le cadre idéal, capable de réunir les opinions diverses et de mériter un jour de servir de base au Code administratif des générations futures, soit encore à chercher (2).» On peut lui reprocher de scinder certaines matières qui gagneraient à être envisagées dans un exposé d'ensemble : ainsi l'Etat, le département, la commune sont étudiés comme puissance publique dans la première partie, comme personnes morales dans la dernière. Aussi dans l'organisation, le Conseil d'Etat et le Conseil de préfecture figurent d'abord comme conseils d'administration et on les retrouve plus tard comme tribunaux administratif. Le contentieux administratif, étudié, à l'occasion de l'organisation des tribunaux, ne se détache peut-être pas avec tout le relief désirable. Mais ce sont là critiques de détail, et il n'est pas de traité de droit administratif qui n'en com-

(1) Préface, p. 31 et *Revue générale du droit*, 1887, p. 471.
(2) *Revue générale de droit*, p. 189.

Digitized by Google

porte de semblables et de plus graves. Grâce à cette division enfin, M. Ducrocq a pu résoudre un problème de librairie ; chaque volume correspond à une partie distincte du droit et forme un traité complet et indépendant. Le tome I contient le droit constitutionnel et l'organisation administrative ; dans le tome II on trouvera les juridictions et le contentieux ; dans le tome III les principes du droit public ; dans le tome IV le domaine et la législation financière, tandis que les tomes V et VI traiteront de la personnalité civile, des communes, des établissements publics et d'utilité publique.

Parmi les développements nouveaux contenus dans le premier volume, on remarquera d'abord deux magistrales études de droit comparé, l'une sur les institutions provinciales, l'autre sur les institutions communales de l'étranger. L'auteur y passe en revue, en les classant par groupes d'après leurs analogies avec le régime français, les institutions de l'Italie, de l'Espagne, du Portugal, de la Belgique, de la Hollande, des Etats Scandinaves, de la Russie, de la Turquie, de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la Bulgarie, de la Suisse, de la Grèce, etc... Il analyse avec un soin tout particulier les institutions de l'Angleterre et des Etats-Unis, si différentes des nôtres, si étrangères à nos habitudes. Il faudrait avoir l'esprit bien prévenu pour ne pas partager cette conviction « que le système français est d'une simplicité remarquable qui tranche avec la complication de quelques autres ». D'un autre côté, combien seront surpris par cette autre conclusion qui se dégage de la comparaison des institutions que c'est en France « que les lois, en rendant le maire électif, ont poussé la décentralisation à la plus extrême limite », et qu'il n'y a « pas de pays où la commune soit indépendante de l'Etat (1) ».

A signaler également la section consacrée à l'étude du régime légal du département de la Seine et de la ville de Paris. Les règles relatives à ce régime sont minutieusement décrites et classées. Mais les conclusions qui se dégagent de cette étude sont particulièrement intéressantes. M. Ducrocq n'est pas partisan de l'autonomie communale, cela va sans dire. Pour établir son opinion sur un fondement à la fois solide et juridique, il a trouvé un point de vue très ingénieux. Il démontre que le régime de Paris ne doit pas être envisagé comme une dérogation au droit commun, mais comme un régime d'une nature spéciale, un régime distinct et de droit commun. Car Paris n'est pas une commune comparable aux autres communes. Paris est la capitale de la France ; là siègent le gouvernement et les Chambres, là résident les représentants des puissances étrangères, là sont établis les grands organes administratifs, judiciaires et financiers de l'Etat ; les recettes et dépenses de Paris égalent presque les recettes et dépenses de toutes les autres communes de France, la dette de Paris dépasse la dette de toutes les autres ; la fortune publique est liée à la bonne gestion des finances de la capitale ; les intérêts généraux du pays y dominent de très haut l'intérêt local de la commune. Cette situation de capitale implique de grands honneurs, des avantages enviables, mais elle implique aussi des charges. Elle comporte avant tout un régime distinct, mais qui ne saurait être comparé à celui des communes ordinaires, ni qualifié de dérogation au droit commun. Le régime de Paris est et doit être un régime de capitale, où la haute main est réservée au gouvernement, et dont les pouvoirs publics ne sauraient se désintéresser, sans sacrifier les intérêts supérieurs de l'Etat. C'est ce que disait Proudhon : « Paris tant qu'il restera ce que l'on fait la politique et l'histoire, le foyer de notre agglomération nationale, tant que capitale de l'empire il aspirera au titre de métropole de la civilisation, Paris ne peut s'appartenir. « C'est ce qui résulte implicitement même du fameux rapport exposant les revendications du Conseil municipal de Paris, dont

1. T. I, p. 473.

Digitized by Google

la délibération fut annulée comme illégale par un décret du 13 novembre 1880 : « Tout le monde reconnaît qu'en raison de son immense population, de sa superficie considérable, Paris ne peut pas ne pas avoir un régime spécial, sinon au point de vue des attributions, du moins au point de vue de l'organisation (1) ». Comment dès lors permettre au Conseil municipal d'élire son maire, d'allouer un traitement à ses membres, d'établir et de percevoir des impôts, de disposer de ses finances, de régler son budget ? Comment lui abandonner les services publics des cultes, de l'assistance, de l'enseignement, et l'absolue disposition de la police municipale ? Toutes ces questions sont traitées avec une ampleur remarquable par M. Ducroq, tant au point de vue de l'histoire qu'au point de vue de la doctrine et de la législation en vigueur.

On ne peut non plus passer sous silence l'analyse toute nouvelle et si approfondie des attributions des Conseils généraux et des Conseils municipaux. Toute cette partie, où l'auteur a condensé les leçons professées dans trois années d'enseignement (1884-1887) a été l'objet d'une révision complète et de développements très étendus. On y remarquera surtout la classification méthodique et détaillée des diverses catégories de délibérations que ces conseils sont appelés à prendre, comme représentants des intérêts et de la personne morale du département et de la commune. Dans l'édition précédente, l'auteur indiquait seulement trois classes de délibérations du Conseil général : les délibérations définitives (art. 46-47 de la loi du 10 août 1871), les délibérations soumises au droit de veto (art. 48 et 49), et les délibérations soumises à la nécessité d'une autorisation. Certaines de ces catégories, la dernière surtout, se sont développées par suite de lois nouvelles. Mais en outre, M. Ducroq a dégagé, par une analyse plus minutieuse, une quatrième classe, qu'il qualifie de délibérations entièrement subordonnées. De même pour les Conseils municipaux, à côté des délibérations soumises à autorisation, il distingue des délibérations entièrement subordonnées.

Bien que cette création d'un quatrième groupe soit exacte en principe, en ce sens que les actes visés par ce terme de *délibérations entièrement subordonnées* ne rentrent pas dans les groupes précédents, M. Ducrocq nous permettra de formuler quelques réserves soit au point de vue de la terminologie, soit au point de vue même de la classification. D'abord cette expression, *délibérations entièrement subordonnées* est-elle suffisamment précise ? Elle n'est, à ma connaissance autorisée par aucun document officiel, imposée par aucun texte. A la vérité, elle n'est pas nouvelle. M. Ducrocq lui-même s'en est servi. On la trouve dans ses programmes de 1885-1886 (2). On la retrouve, avec la même classification des délibérations du Conseil général, dans le remarquable traité sur le *Département* publié en 1892 par M. le conseiller d'Etat Bouffet et par M. Périer, dans le *Répertoire de droit administratif* (3). Elle paraît donc avoir une tendance à s'acclimater dans le langage de la doctrine. Pourtant l'adoption définitive de ce terme serait fâcheuse, à notre avis, car il manque de netteté. *Délibérations subordonnées* à quoi, en effet ? Tantôt M. Ducrocq les déclare subordonnées au droit d'inscription d'office, tantôt subordonnées, ce qui est un peu vague, aux prescriptions de la loi, comme si toutes les délibérations n'étaient pas subordonnées à la loi. Puis il y a aussi, on ne doit pas l'oublier, dans les autres catégories, des délibérations subordonnées, les unes (2e classe), au droit de veto, les autres (3e classe) à la nécessité d'une autorisation. Sans doute celles du quatrième groupe sont *entièrement subordonnées*. Mais ce n'est certes pas l'adjonction de cet adverbe qui est de nature à dissiper toute confusion.

1. Rapport de M. Sigismond Lacroix adopté par le Conseil municipal, le 6 nov. 1880.
2. Etudes sur la loi municipale, Thorin 1885 p. 123 ; programme du cours de droit adm pour le doctorat, 1886-1887, p. 9.
3. T. X, p. 311 s.

Digitized by Google

Enfin à quelles hypothèses se rapportent ces prétendues délibérations *entièrement subordonnées* ? Il y a des cas où les Conseils généraux ou municipaux sont tenus de pourvoir à certaines dépenses obligatoires, par exemple en vertu des art. 60-61 de la loi du 10 août 1871, en vertu de la loi du 19 juillet 1889 sur l'enseignement primaire, ou encore en vertu de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite. S'ils votent ces dépenses, ils se mettent en règle avec la loi. Mais s'ils refusent ou négligent de s'en occuper, alors comme il ne faut pas que leur mauvaise volonté ou leur inertie paralyse des services publics, la loi se passe de leur concours, et ordonne qu'il soit pourvu à ces dépenses par des inscriptions et des impositions d'offices. Or, dans le cas où le Conseil aura statué par un vote, il y a bien délibération. Mais au cas où il aura refusé ou négligé de se saisir, où le Gouvernement prend une décision d'office, il n'y a pas délibération, même subordonnée ; il y a substitution de l'administration agissant en vertu du droit d'inscription ou d'imposition d'office. Par conséquent, nous pensons qu'il aurait été d'une méthode plus rigoureuse de ne pas englober les deux séries d'hypothèses dans la même classification sous le titre un peu vague et un peu étroit de délibération *entièrement subordonnée.*

Nous ne voudrions pas terminer ce compte rendu sons parler des pages que M. Ducrocq a consacrées à la décentralisation. On a beaucoup abusé de ce mot pendant les dernières années, et il n'est pas toujours facile de s'entendre sur sa signification. Si décentralisation veut dire développer les pouvoirs des assemblées locales électives, ce qui est le véritable sens, il faut convenir qu'on a beaucoup décentralisé au cours de ce siècle. Il y a loin des conseils de l'an VIII, nommés par le Gouvernement, réduits à des attributions presque nulles, sans droit d'initiative et de décision, aux Conseils généraux et aux Conseils municipaux actuels, nommant à l'élection leurs présidents et leurs maires, investis d'attributions multiples, prenant dans la plupart des cas des délibérations définitives ou réglementaires, imposant souvent leur volonté à l'administration. Prétendre qu'il n'y aurait pas encore des progrès à réaliser, ce serait assurément exagérer. Mais nous pensons avec M. Ducrocq que nous ne sommes pas loin aujourd'hui de toucher à l'extrême décentralisation raisonnable. Cette proposition est confirmée par les conclusions même de la commission de la décentralisation instituée en 1895 ; car il faut voir combien sont modestes les quelques réformes au-delà desquelles, après étude attentive, elle n'a pas cru pouvoir aller. Elever de quelques unités le chiffre des centimes qu'un département ou une commune peuvent s'imposer sans autorisation spéciale, proroger de 15 à 30 ans le délai de remboursement des emprunts départementaux, diminuer aussi le nombre excessif des projets de loi d'intérêt local, porter de 18 à 36 ans les baux que les communes peuvent consentir seules, leur permettre de créer ou supprimer elles-mêmes des promenades ou des jardins, transporter en divers cas du pouvoir central au préfet le droit d'autoriser, supprimer même la nécessité de l'autorisation de plaider, ce ne sont pas là certes des mesures révolutionnaires (1). « On peut, écrit M. Ducrocq, faire bon accueil aux projets de loi qui réaliseront ces mesures ». Mais il ne faudrait pas aller beaucoup plus loin, et sous prétexte de décentraliser, verser dans les conceptions fantaisistes et périlleuses de l'autonomie communale. Il ne faut pas oublier que partout, dans les départements et communes, l'intérêt général confine à l'intérêt local, et que s'il est rationnel de remettre la gestion des intérêts locaux aux administrations locales électives, il serait illogique et dangereux de leur confier la garde des intérêts généraux ; que l'Etat est intéressé même à la bonne ges-

1. Rapport sur l'Administration départementale et communale approuvé par la commission extraparlementaire de décentralisation, 17 et 22 juillet 1896. *J. Officiel* du 20 août 1896.

Digitized by Google

tion des communes, et que par suite, il est expédient de lui réserver un certain droit de contrôle sur les administrations locales ; qu'enfin il est des principes et des lois dont il doit assurer le respect sur toutes les parties du territoire, sous peine de livrer les droits et les fortunes des individus à l'oppression des majorités intolérantes. Il est donc un degré, difficile à préciser, mais bien près d'être atteint, où la décentralisation devra s'arrêter, pour réserver à l'Etat ce droit de contrôle désigné dans l'usage sous le terme commode, mais inexact, et vivement critiqué par M. Ducrocq (1), de *tutelle administrative*.

Mais on aurait tort de confondre avec les questions de décentralisation d'autres questions autrement urgentes et d'importance très supérieure : telle est la question des réformes à accomplir dans notre organisation administrative ou judiciaire, en vue d'une simplification des rouages et d'une utilisation plus économique des services. Là tout le monde reconnaîtra qu'il reste beaucoup à faire : nouvelle répartition des circonscriptions et des ressorts, suppression d'un grand nombre d'arrondissements avec leurs sous-préfets, leurs receveurs des finances, leurs tribunaux inoccupés ; réduction du nombre toujours croissant de fonctions et de fonctionnaires ; simplification des formalités et des procédures. Tout le monde désire ces réformes, M. Ducrocq en démontre la nécessité, divers projets de loi en ont tenté la réalisation : tout a échoué devant la résistance des régions menacées et la coalition des intérêts électoraux. Mais ce n'est plus là de la décentralisation, si complaisant, si élastique que soit ce terme. Nous ne pouvons considérer non plus comme une mesure de décentralisation, malgré la modification sous laquelle il a été présenté, le projet du ministre de l'intérieur tendant à réduire à dix-huit le nombre des Conseils de préfecture (2). Le projet se rattache plutôt à ces questions de réforme administrative dont les unes sont urgentes et désirables, dont les autres — celle-ci peut être-en particulier, — sont d'un opportunité plus discutable, et gagneraient en tout cas à n'être pas séparées de la grande question de la réorganisation générale.

Toutes ces questions sont traitées avec une grande largeur de vues par M. Ducrocq. Son ouvrage n'est donc pas un simple commentaire, l'un des plus complets qui aient été écrits sur l'ensemble du droit administratif, mis au courant du dernier état de la législation et de la jurisprudence. L'auteur n'a pas craint d'aborder les graves problèmes que notre temps impose à l'attention des hommes d'Etat et d'en proposer la solution. Ce premier volume si rempli nous fait vivement désirer la prompte publication des autres volumes. Ils ont leur place marquée dans toutes les bibliothèques.

G. Barrilleau,
Professeur à la Faculté de droit de Poitiers.

1. P. 149 ; p. 383 à 393.
2. Projet sur l'organisation des Conseils régionaux de préfecture, présenté par M. Barthou, annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 27 octobre 1896, n° 2062.

Digitized by Google

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES AMÉRICAINS (ÉTATS-UNIS)

The Arena (REVUE MENSUELLE), 1 fr. 25 le numéro, 15 fr. par an. Boston, The Arena publishing Cy, Pierce Building, Copley Square. Vol. XIII (juin-août 1895).

L'*Arena* continue la série de ses enquêtes et de ses consultations sur les questions législatives, sociales, économiques, en ce moment à l'ordre du jour, aux Etats-Unis. Dans ce volume, p. 118 et 381, nous mentionnerons d'abord, le commencement d'une étude du prof. Frank Parsons, intitulée *The People's Lamps* (les lampes du peuple), destinée à démontrer les avantages que, depuis dix ans, plus de deux cents localités, en Amérique, ont trouvé à entreprendre elles-mêmes leur éclairage par l'électricité, et à engager toutes les villes à suivre cet exemple. De nombreux personnages émettent leur manière de penser sur une question bien plus grave et d'un caractère tout différent. Il s'agit de savoir s'il ne conviendrait pas d'élever l'âge au-dessus duquel un enfant peut donner son consentement aux actes immoraux commis sur sa personne et, par suite, leur enlever tout caractère criminel, au point de vue du droit positif. L'*Arena* a entrepris une campagne des plus vigoureuses pour faire reculer cet âge. Déjà, grâce à ses efforts, dans l'Etat de New-York et dans les territoires d'Arizona et d'Idaho il a été porté, dans les deux premiers à dix-huit ans, dans le dernier à dix-sept. Elle ne s'arrête point pour cela et elle continue à recueillir les avis des hommes politiques, des juristes, des membres de sociétés philanthropiques pour arriver à faire bénéficier tous les Etats de l'Union de cette réforme d'une portée morale si importante (p. 59-74 ; 209-226 ; 353-372).

Un autre sujet cher à la direction de l'*Arena*, c'est l'établissement d'un impôt unique, *single tax*, grevant le sol et justifié par le droit de tout homme à jouir d'une portion de la terre sur laquelle il vit ou à obtenir une compensation s'il est privé de cette jouissance. Maintenant elle publie les opinions émises sur ce problème d'organisation financière et sociale par plusieurs dames mêlées à la vie politique de leur pays (p. 284-292 ; 410-424).

Parmi les autres articles contenus dans ce volume, citons celui de M. S. Schindler, intitulé *Premiers pas vers la nationalisation du sol* (p. 26-30), qui préconise, comme première mesure à prendre pour arriver à l'établissement d'un régime socialiste, la révision de la Constitution américaine. On voit que, au-delà de l'Océan comme dans notre propre hémisphère, les moyens d'action qui s'offrent aux partis politiques sont limités.

M. Emil Richter dénonce (p. 98-118) la *coalition des monopolisateurs et de la milice*, telle qu'elle s'est révélée lors des dernières grèves de Brooklyn, contre la liberté et le bien-être des citoyens ; et M. Anson J. Webb (*Esquisse d'une nouvelle philosophie de la monnaie*, p. 199-208) voit la solution du problème monétaire dans la délivrance par l'Etat de certificats, attestant le dépôt de valeurs de tout genre dans le Trésor public, certificats qui circuleraient comme une mon-

Digitized by Google

naie jusqu'au jour où leur porteur se ferait livrer les objets qu'ils représentent. Enfin, M. le professeur Emmott consacre quelques pages au projet de traité permanent d'arbitrage entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

Vol. xiv (septembre-novembre 1895). — La lutte pour amender les lois pénales en matière d'attentat aux mœurs (p. 1-32 ; 401-418), le projet d'établissement d'un impôt unique (p. 268-277), la question de l'éclairage électrique municipal (p. 86-109 ; 439-463) continuent dans ce volume à faire l'objet d'études empreintes d'un esprit socialiste très caractérisé. La question monétaire y est traitée par M. le sénateur John T. Morgan sous ce titre, *Pourquoi le Sud désire la frappe libre de l'argent* (p. 364-384).

M. Barrett (p. 196-204) dénonce les *fraudes commises par certaines banques* grâce aux lacunes de la loi et indique les moyens d'y remédier, et M. James H. Ashley (p. 221-227) se demande s'il n'y aurait pas lieu de *réorganiser la Cour suprême*. Les critiques qu'il adresse à l'organisation actuelle sont les suivantes:

Si la Cour suprême peut modifier la Constitution par voie d'interprétation, comme elle l'a fait plus d'une fois, et si la majorité de ses membres peut opposer son veto à n'importe quelle décision du Congrès, il s'ensuit qu'en réalité la souveraineté de la nation est exercée par la Cour suprême. Le Congrès peut voter des lois conformes aux vœux du pays, mais la Cour suprême peut les déclarer nulles et sans effet ; et, faute de pouvoir en appeler d'une semblable décision au Congrès et à la nation, en fait, les membres de cette cour deviennent les maîtres du pays et le Gouvernement perd tout caractère démocratique. Si les juges de cette Cour peuvent ainsi, sans être troublés, par des travaux de sape et de mine, s'émanciper du pouvoir qui les a institués, ils se trouveront placés par là au-dessus de toute loi et de la Constitution. Pour faire cesser cet état de choses M. Ashley propose que les membres de la Cour suprême soient mis à la retraite à 70 ans et soient déclarés inéligibles à la présidence de la République. Mais ce qu'il voudrait surtout, c'est que la mission d'interpréter la Constitution fût confiée à la Chambre des représentants, à la condition que sa composition fût organisée d'une manière plus démocratique qu'à l'heure actuelle.

Dans un autre article, intitulé *Le progrès politique prochain* (p. 419-438), le même auteur affirme que le pays pourrait abolir le vice-président de la République sans changer la Constitution ; si la majorité des électeurs le veulent, ils peuvent, grâce au mécanisme des Conventions de leur Etat et de l'Union, donner mandat à leurs délégués de ne pas faire de désignation pour la vice-présidence et d'exiger de tout candidat à la fonction d'électeur présidentiel l'engagement de voter en blanc pour la vice-présidence. Si la majorité des électeurs procédait ainsi dans un nombre suffisant d'Etats, ils pourraient par là empêcher cette fonction d'être remplie et, en persistant dans cette politique, ils parviendraient à abolir en fait ce rouage, inutile et dangereux, qui créé un héritier présomptif à la présidence, sans toucher à la Constitution. De la sorte on éviterait de voir arriver à l'exercice du pouvoir suprême, comme cela s'est produit plusieurs fois, des vice-présidents que le hasard a ainsi favorisés, mais que les votes des électeurs n'auraient jamais appelés assurément à remplir les fonctions présidentielles,

Vol. xv (décembre 1895 à mai 1896) (1). — Le professeur Ely, de l'Université de Wisconsin, le juge Walter Clark, de la cour suprême de la Caroline du Nord, M. Lyman Abbott, le *postmaster* général Wilson, et M. le professeur Parsons s'éten-

(1) A partir de ce volume, le prix de l' « Arena » a été ramené au montant indiqué ci-dessus et chacun de ses volumes comprend six livraisons, au lieu de trois comme auparavant.

Digitized by Google

dent sur les imperfections des *télégraphes aux Etats-Unis*, sur l'infériorité notable qu'ils présentent, à tout point de vue, à l'égard du fonctionnement de ce service dans la plupart des Etats d'Europe et demandent que, de même que dans le vieux monde, *l'exploitation des lignes télégraphiques devienne un monopole d'Etat* comme la poste à laquelle il faudrait l'unir (p. 49, 266, 399, 587, 802 et 947). D'un autre côté, M. James L. Cowles, dans un article intitulé : *Egalité de chances ; moyen de l'établir* (p. 80), réclame, sinon la gratuité des transports par voie ferrée, du moins une diminution de tarifs telle que les inconvénients dont souffrent soit les producteurs éloignés, soit les ouvriers obligés d'aller chercher du travail au loin, soient aussi atténués que possible. Dans le même ordre d'idées encore, M. Parsons continue ses études sur l'*éclairage des villes par les municipalités*.

Le mouvement féministe est appuyé dans plusieurs articles de Hélène Gardner, *Les femmes doivent-elles voter ?* (p. 67), de Hélène Campbell, *La femme incarne-t-elle les obstacles au progrès?* (p. 371), Marguerite Noble Lee, *L'évêque Doane et le droit de vote des femmes* (p. 642).

Non moins nombreux sont les articles consacrés au problème monétaire par M. Ridpath, *The Pound and the Dollar* (p. 266, 439, 555), M. le sénateur Marion Butler, sénateur des Etats-Unis, qui nous apprend *Pourquoi le Sud veut la libre frappe de l'argent* (p. 625), tandis que, de son côté, M. C. S. Thomas nous indique *les raisons pour lesquelles l'Ouest veut, lui aussi, la liberté de la frappe* (p. 897). En même temps l'hon. Howard L. Weed (p. 465-474), expose les grandes lignes d'un projet tendant à la transformation des *bons du trésor (State Warrants)* de telle sorte qu'ils puissent remplir le rôle de monnaie.

S'il fallait en croire de trop nombreux auteurs, par exemple M. Paul Bourget, les mœurs américaines seraient d'une pureté à nous faire rougir de honte. Ceux qui ont ajouté foi à ces assertions feront bien de lire l'article du révérend Goodchild, *The social evil in Philadelphia* (Le mal social à Philadelphie, p. 574-587). Ils y verront que la prostitution et toutes les formes de la débauche règnent dans les grandes villes des Etats-Unis d'une manière aussi souveraine que dans les capitales européennes.

M. Pingrel, maire de Détroit (Michigan) a imaginé de venir en aide aux indigents de cette ville en lotissant entre eux des terrains vagues, restés jusque-là sans utilisation et en leur fournissant des matériaux, des outils et des graines pour s'y enclore, pour s'y bâtir des cabanes et pour les cultiver. Cette tentative a été couronnée de succès et la plupart de ces colons ont pu, non seulement trouver dans leur travail le moyen de se suffire, mais encore réaliser des bénéfices parfois importants. C'est là ce que nous apprend l'*editor* de l'*Arena*, M. Flower, dans un article placé sous ce titre : *Une expérience heureuse d'assistance des pauvres honteux (A successful experiment for the maintenance of self-respecting manhood*, p. 554-554). L'expérience est particulièrement intéressante, en effet, non seulement parce qu'elle montre une fois de plus, les heureux résultats de l'assistance par le travail, obtenus dans ce cas par un procédé ingénieux, mais encore parce qu'elle nous ramène, en pleine civilisation et dans le pays par excellence du progrès, à la pratique d'une institution des temps antiques, au *précaire* de la Rome républicaine. Il ne faudrait pas croire, d'ailleurs, pour nous en tenir à notre époque, que M. Pingrel a ouvert une voie nouvelle. Trois ou quatre ans avant qu'il eût mis à exécution son projet, la Société d'assistance mutuelle de Sedan, fondée par Madame Hervieu prenait en location deux champs et les répartissait entre les familles pauvres de la ville. Là aussi le succès a été complet et il a eu pour résultat de provoquer des tentatives de même nature dans

Digitized by Google

plusieurs villes de France et de Belgique, Saint-Etienne et Bruxelles, par exemple (1).

Harvard Law Review, recueil mensuel publié par la *Harvard Law Review publishing Association*, Cambridge, Mass. (Etats-Unis) ; 1 fr. 75 le numéro ; 17 fr. 50 par an. Volumes IX et X.

SIR FREDERICK POLLOCK. — **Justice according to Law** (*La justice selon le droit*), p. 295-308. — Ce qui est juste n'est pas toujours légal, et la réciproque est encore plus vraie. Néanmoins, dans le développement du droit, soit par la voie législative, soit par l'œuvre des tribunaux, il est fait constamment appel à la morale et au sens moral des sociétés. Assurément les ministres de la loi doivent obéissance à la loi, et la loi peut différer de la morale. Mais il faut, tout au moins, qu'elle ne contrarie pas les idées, en matière de moralité, de la majorité des citoyens ; sinon, la paix cesserait dans l'Etat. L'histoire démontre que de tout temps les lois et les coutumes ont été forcément amenées à donner satisfaction sur ce point aux exigences de la vie en société. Ces quelques propositions, dans lesquelles nous essayons de condenser la moelle de l'article de l'éminent professeur d'Oxford, article suggestif comme le sont tous ses travaux, ne peuvent guère donner une idée exacte de son intérêt. Peut-être sera-t-il possible d'en juger par les lignes que voici, extraites de sa conclusion : « Ni l'action, ni le champ d'action de la science du droit ne coïncident avec ceux d'aucune autre science ; et son développement, comme celui des autres branches de la science, ne peut résulter que de l'effort continu de personnes qui s'y vouent constamment de génération en génération... Un système juridique avancé ne peut exister sans un corps de savants qui s'y consacrent. La formation et le maintien d'un corps de ce genre peuvent être obtenus, et l'ont été effectivement, à des époques et dans des nations différentes, par l'emploi de moyens assez divers, dans le détail desquels nous n'avons pas à entrer. Il n'est point nécessaire pour cela que l'administration actuelle de la justice soit placée, entièrement ou à peu d'exception près, entre les mains de personnes douées d'une instruction juridique sérieuse, bien que telle soit la tendance générale dans l'organisation judiciaire actuelle des Etats. Il suffit qu'il existe un corps savant, et que la connaissance du droit ait à être recherchée, directement ou indirectement, dans les opinions soigneusement pesées et mûries de ses membres... Le rôle du jurisconsulte consiste, d'abord, à informer le pouvoir législatif de l'état actuel du droit, et puis, si des changements sont désirés (et, comme tout autre citoyen, il a le droit de faire entendre, dans ce but sa voix et son opinion), à indiquer les meilleurs moyens d'effectuer ces changements. Toute l'action législative moderne dépend constamment et dans une large mesure d'une assistance expérimentée de ce genre. Une loi bien rédigée, quelles que puissent être les innovations qu'elle réalise, est une application de la science juridique tout autant qu'un jugement savamment motivé. Des mesures législatives prises sans tenir compte des connaissances juridiques sont forcément stériles ou, si elles ne le sont pas; il y a grand risque que leur résultat soit de produire de nouveaux inconvénients, pires que ceux auxquels elles prétendent remédier... »

HOLLIS R. BAILEY. — **A new Nation** (*Une nation nouvelle*), p. 309-323. — Sous ce titre assez énigmatique, M. Bailey montre comment les treizième, quatorzième et quinzième amendements à la Constitution américaine, votés dans le

(1) V. la *Réforme sociale* 1er août 1896.

Digitized by Google

but de garantir contre toute atteinte la liberté et les droits des nègres, ont entraîné une révolution, aussi considérable qu'inattendue, dans le régime constitutionnel des Etats-Unis. D'après l'esprit et le texte de la Constitution primitive le Congrès n'avait aucune action directe sur le peuple ; il ne pouvait prendre des mesures qu'à l'égard des Etats et, sauf en ce qui concerne les *bills of attainder* et le principe de la non-rétroactivité des lois pénales et des lois sanctionnant les contrats, un Etat pouvait prendre les décisions les plus tyranniques sans que le Gouvernement fédéral pût intervenir. Aujourd'hui il n'en est plus de même. Les articles ajoutés à la Constitution après la guerre de Sécession ne faisant allusion à aucune distinction de race entre les citoyens, on les a invoqués pour protester contre les décisions des parlements et des tribunaux des Etats, quelle que fût la nature et la raison de ces décisions. Par là la Cour suprême a reçu une extension de pouvoirs considérable, conforme, d'ailleurs, à la tendance centralisatrice qui se manifeste, depuis quelques années, aux Etats-Unis et qui, développant les sentiments *nationaux* aux dépens des sentiments *locaux*, aboutit, en définitive, à créer une *nouvelle nation*.

WILLIAM F. DANA. — **Federal Restraints upon State Regulation of railroad Rates of Fares and Freight** (*Contrôle fédéral sur la réglementation des tarifs de chemins de fer par les Etats*), p. 324-345. — L'immixtion du pouvoir central et de la Cour suprême dans les actes des parlements locaux, dont il a été question dans l'article précédent, trouve précisément une illustration dans celui-ci. Il a pour but de faire connaître les moyens par lesquels on a pu mettre un frein aux dispositions, souvent arbitraires ou vexatoires, que certains Etats avaient prises à l'égard des lignes de chemins de fer, soit dans leur exploitation sur le territoire d'un Etat unique, soit dans le trafic accompli à travers plusieurs Etats.

THOMAS FENTON TAYLOR. — **Practice of Law in New-York City** (*La pratique du droit à New-York*), p. 23-46. — Nous ignorons si le tableau que l'auteur de cet article trace de l'état actuel du barreau dans la métropole américaine n'est pas un peu poussé au noir, mais, tel qu'il est, il montre l'existence d'une concurrence si âpre entre les hommes de loi, qu'il a de quoi faire trembler, non seulement les plaideurs, mais encore les jeunes gens qui se destinent aux professions juridiques.

Johns Hopkins University studies in historical and political science, XIVe série (THE JOHNS HOPKINS PRESS, Baltimore, 1896, la série de 12 fascicules, 15 frs. .

I. — HENRY E. CHAMBERS. — **Constitutional history of Hawaii** (*Histoire constitutionnelle des îles Hawaï*), fasc. I, 40 p., 1 fr. 25. — L'histoire des îles Hawaï est peut-être unique au monde ; il serait difficile de découvrir un autre exemple d'une population sauvage se précipitant avec une telle ardeur sur les institutions des nations civilisées pour s'efforcer de se les adapter. A vrai dire, pourtant, ce phénomène a été amené bien moins par les aspirations du peuple hawaien que par la volonté d'un de ses chefs, le roi Kamehameha Ier, et son œuvre fournit un argument puissant contre la théorie qui, contestant le rôle attribué par la tradition aux législateurs antiques, n'admet comme source des institutions politiques et juridiques que les besoins économiques et les croyances populaires. Kamaheameha I, qui régna pendant le premier quart de notre siècle, excité, il est permis de le conjecturer, par l'exemple de Napoléon, se créa une flottille armée à l'européenne, conquit toutes les îles de l'archipel Sandwich

Digitized by Google

et, cela fait, organisa ses conquêtes en y instituant une administration financière assez savamment combinée. Il fit plus ; peu confiant dans l'habileté de son fils, il créa un conseil, composé des quatre principaux chefs et chargé de statuer sur les questions les plus importantes ; puis, par son testament, fait en 1819, il prescrivit la nomination d'une sorte de premier ministre, le *Kuhina Nui* dont les fonctions devaient consister à partager le pouvoir avec le roi et à apposer son *veto* à tous les actes, émanés du souverain, qu'il jugerait contraires aux véritables intérêts du royaume. Il appelait à remplir ce rôle important pour la première fois son épouse favorite. Ces diverses mesures reçurent exécution et l'on vit le conseil des chefs se transformer en une Chambre des Nobles destinée à devenir plus tard la Chambre haute du Parlement Hawaien. La création de ce Parlement eut lieu en 1840. L'année précédente le roi Kamehameha III avait chargé un missionnaire américain, M. Richards, de lui préparer un projet de constitution qui, adopté par le roi et son conseil avec quelques modifications, fut promulgué le 8 octobre 1840. M. Chambers fait à ce sujet les remarques suivantes : « Il y a eu des cas nombreux où la liberté constitutionnelle s'est développée de bas en haut, le peuple obtenant de temps à autre des droits et des privilèges de plus en plus nombreux qu'il arrachait à ses monarques. Dans le cas actuel la marche suivie a été absolument inverse, au moins pendant la première phase du nouveau régime. Personne aux îles Hawaï ne réclamait une constitution. Le roi était le chef absolu d'une population sauvage qu'il gouvernait à sa fantaisie. La Constitution fut de sa part une concession purement spontanée, et cet acte n'eut sans doute d'autre mobile que l'instinct de singerie et d'imitation dont font preuve en général toutes les races inférieures. » Hâtons-nous d'ajouter, d'ailleurs, que malgré l'établissement de la Constitution le roi n'en continuait pas moins à réunir entre ses mains presque tous les pouvoirs. Toutefois, en 1845, des articles organiques, en 1852 et en 1864, de nouvelles constitutions vinrent diminuer l'importance des attributions royales et introduisirent un régime plus libéral. Mais, après l'extinction de la dynastie des Kamehameha, Kalakaua appelé au trône en 1874 par l'assemblée législative (après les quelques mois de règne de Lunabilo) mécontenta le pays par son mauvais gouvernement. Par crainte de voir une révolution éclater, il consentit à accorder une nouvelle constitution dont le but principal était de limiter étroitement les pouvoirs du souverain, mais ce fut à regret, et il passa les trois dernières années de son règne à ourdir des intrigues tendant à lui rendre sa liberté d'action.

La reine Liliuokaulani, sa sœur, qui lui avait succédé, l'ayant imité dans ces agissements, le mécontentement public ne connut plus de bornes et il atteignit un tel degré d'exaspération que, à la suite d'un meeting tenu 16 janvier 1893, la souveraine dut se résoudre à abdiquer. Le gouvernement provisoire, qui se forma immédiatement, avec l'appui moral d'un détachement de marins que le ministre des Etats-Unis avait appelés auprès de lui sous le prétexte de protéger la légation, songea presque aussitôt à négocier avec le gouvernement de Washington, d'abord, un projet d'union, puis un projet de simple protectorat. Mais ces projets se heurtèrent, tant contre l'opposition dont ils furent l'objet de la part de plusieurs autres Etats, plus particulièrement de la Grande-Bretagne, que contre le vote contraire de la population (1). Elle affirma son désir de conserver son indépendance et devant la volonté ainsi affirmée le gouvernement provisoire provoqua une assemblée constituante qui se réunit le 8 mai 1894 et vota une nouvelle constitution, promulguée le 4 juillet suivant.

(1) Les électeurs sont, dans une très large mesure, non point des indigènes, mais des individus d'origine étrangère, américains, anglais, portugais, allemands, chinois et japonais.

Digitized by Google

Voici les traits principaux qui la caractérisent : Le droit de cité appartient à toutes les personnes nées ou naturalisées dans l'archipel, ainsi qu'aux étrangers qui ont aidé à établir et à maintenir le gouvernement provisoire. Pour obtenir la naturalisation, qui est accordée par la Cour suprême, il faut justifier de deux années de séjour dans les îles et exprimer l'intention de s'y fixer ; savoir assez d'anglais pour pouvoir le lire, l'écrire et le parler ; appartenir à un Etat en relations diplomatiques avec Hawaï (1) ; produire un certificat de bonne conduite et exercer une profession avouable ; posséder des biens d'une valeur au moins égale à deux cents dollars ; prêter le serment d'allégeance. A côté de la naturalisation existe la *denization* qui confère les mêmes avantages à l'exception du droit de vote. — L'exercice du pouvoir est réparti entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Le premier a pour organes : 1° le président élu par l'Assemblée législative pour six ans, sans faculté de réélection, parmi les citoyens âgés de 35 ans au moins, nés dans le pays ou y demeurant depuis plus de quinze ans. Il nomme les membres du cabinet avec le concours du Sénat et les principaux fonctionnaires avec le concours des membres du cabinet. 2° Le cabinet chargé d'assister le Président, qui en choisit les membres. Ils siègent de plein droit au Sénat et à l'Assemblée législative, mais sans y avoir voix délibérative. En cas de mort du Président, d'empêchement ou d'absence de sa part, ils tiennent sa place suivant l'ordre que voici : 1° Le ministre des affaires étrangères ; 2° le ministre de l'intérieur ; 3° le ministre des finances ; 4° l'Attorney général (ministre de la justice). — Le pouvoir législatif comprend : 1° le Sénat composé de 15 membres élus pour six ans parmi les citoyens mâles âgés d'au moins 30 ans, sachant lire et écrire l'anglais ou le hawaïen, à la tête d'un patrimoine d'une valeur de 3.000 dollars ou d'un revenu de 1.200 dollars au moins. 2° La Chambre des représentants qui compte quinze membres élus pour deux ans parmi les citoyens mâles, âgés de 25 ans au moins, à la tête d'un patrimoine valant au moins 1000 dollars ou d'un revenu d'au moins 600 dollars pendant l'année qui précède l'élection. 3° Le Conseil d'Etat, composé de 15 membres choisis par tiers par la Chambre, par le Sénat et par le Président avec l'approbation du Cabinet. Leurs pouvoirs expirent avec la session de la Chambre qui suit leur nomination. Ce Conseil est destiné à donner des avis au Président, à disposer des deniers publics pendant l'ajournement de l'assemblée législative si des besoins publics l'exigent impérieusement, à exercer le droit de grâce avec l'avis conforme du Président et du Cabinet. — Enfin, le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux ordinaires de tout ordre, par le Sénat en cas d'accusation de crime de lèse-majesté, et par la Cour suprême. — Sont électeurs tous les citoyens mâles âgés de 20 ans au moins, dûment inscrits sur les registres, qui ont acquitté le montant de toutes les taxes dont ils sont redevables envers le gouvernement et qui savent lire, écrire et parler l'anglais ou le hawaïen. Les électeurs sénatoriaux doivent, en outre, posséder ou des immeubles valant au moins 1.500 dollars ou des meubles estimés à 3.000 dollars au moins, ou un revenu annuel minimum de 600 dollars. Les électeurs ne peuvent être arrêtés les jours d'élection, si ce n'est pour flagrant délit ou félonie. S'ils sont appelés à élire plusieurs représentants, il ont la faculté de concentrer leurs votes sur le nom d'un seul.

Telle est, dans ses principales dispositions la constitution actuelle des îles Hawaï. Mais cette analyse serait incomplète si elle passait sous silence la clause très significative que voici : « Le président, agissant avec l'approbation du Ca-

(1) Je suppose que cette condition doit être motivée par le désir d'exclure de la naturalisation les individus d'origine asiatique.

Digitized by Google

binet, est expressément autorisé à conclure avec les Etats-Unis d'Amérique un traité d'union politique ou commerciale dont la conclusion définitive sera subordonnée à la ratification du Sénat. »

II. — THADDEUS P. THOMAS, prof. d'histoire et de sociologie au collège féminin de Baltimore. — **The city government of Baltimore** (*Le gouvernement municipal de Baltimore*), fasc. II, 51 p., 1 fr. 25). — Exposé de l'organisation municipale de Baltimore depuis la fondation de cette ville jusqu'à l'heure présente. Actuellement cette organisation présente cette particularité d'être calquée sur le type du régime parlementaire anglais. En effet, le maire y exerce ses pouvoirs avec le concours et sous le contrôle d'un conseil municipal composé de deux *branches*. L'une, celle qu'on appelle la première branche, comprend 22 membres, élus par chacun des quartiers de la ville ; les candidats doivent avoir 21 ans, résider depuis trois ans dans le quartier et payer l'impôt sur un revenu de 300 dollars, au moins ; la durée de leurs fonctions est d'un an. La seconde branche ne compte que onze membres ; chacun d'eux doit avoir 25 ans au moins, habiter la ville depuis quatre ans, avoir un revenu de 500 dollars ; ils sont élus pour deux ans et ils ne peuvent l'être que par les électeurs de la circonscription où ils demeurent, deux quartiers limitrophes constituant une circonscription.

III. — F. L. RILEY, agrégé d'histoire à la Johns Hopkins University. — **Colonial origins of New England Senates** (*Les origines coloniales des Sénats de la Nouvelle Angleterre*), fasc. III, 76 p., 2 fr. 50). — Les Sénats des Etats de l'Union Américaine tirent pour la plupart leur origine des Conseils coloniaux qui avaient été organisés dans les colonies auxquelles ces Etats ont succédé. Telle est la thèse que M. Riley s'est proposé de démontrer pour arriver, d'ailleurs, à la démonstration de cette autre thèse, plus générale, que les Sénats de la Nouvelle Angleterre n'ont pas été créés par simple esprit d'imitation et pour reproduire sur une moindre échelle la Chambre des lords anglaise, mais que leur institution a été le résultat d'un grand nombre de causes diverses parmi lesquelles il énumère l'influence des doctrines politiques professées dans l'*Esprit des Lois*.

The Yale Review. — (Trimestrielle, 1 fr. 50 le numéro, 15 francs par an ; Tuttle, Morehouse and Taylor, 125, Temple Street, New Haven, Connecticut).

THÉODORE S. WOOLSEY. — **An interoceanic canal from the standpoint of selfinterest** (*La question d'un canal intérocéanique envisagée au point de vue égoïste*), p. 357-364. Février 1896). — Poursuivant l'étude que nous avons déjà signalée (*Rev. du droit public*, t. V, p. 569), M. Woolsey observe que, tout canal destiné à réunir les deux océans devant surtout profiter aux Etats-Unis, on ne saurait méconnaître le droit de la grande république américaine d'assurer à sa marine le libre usage de cette voie de communication en temps de paix comme en temps de guerre. S'ensuit-il qu'elle doive aspirer à exercer une véritable domination sur tout canal percé à travers l'Amérique Centrale ? Il ne le croit pas et il estime que la solution la plus conforme aux intérêts bien entendus de son pays consisterait dans l'établissement d'un régime calqué sur celui du canal de Suez. Chemin faisant, M. Woolsey examine la question de savoir si le traité Clayton-Bulwer est encore en vigueur et il la résout affirmativemnnt.

A. T. HADLEY. — **Government administration of industrial enterprise** (*Exploitation gouvernementale d'industries*), février 1896, p. 839 408. — L'auteur se prononce en principe contre l'exercice par l'Etat de n'importe quelle industrie. Il redoute surtout les mauvaises conséquences qu'entraîne l'esprit de parti dans le choix des agents chargés de la direction et de la réalisation de ces entreprises officielles.

Digitized by Google

EDOUARD V. RAYNOLDS. — **On political obligation** (*Des devoirs envers l'Etat*), mai 1896, p. 30-38. — Pourquoi chacun de nous doit-il vivre en société et se soumettre aux volontés de l'Etat? C'est parce que, selon le mot d'Aristote, « l'homme est naturellement un animal *politique* » et qu'à toute époque l'homme s'est trouvé en présence de l'alternative suivante : ou vivre dans la société de ses semblables et s'y assujettir aux contraintes qu'elle entraîne, ou périr.

Political Science Quarterly, revue trimestrielle publiée par la Faculté de science politique de *Colombia College*; abonnement annuel 16 f. 25 ; chaque fascicule 4 fr. 50. Ginn and C°, 7, Tremont Place, Boston.

EDWARD PORRITT. — **Five centuries of liquor legislation in England** (*Cinq siècles de législation sur les boissons en Angleterre*), décembre 1895, p. 611-635. — Histoire intéressante des lois édictées en Angleterre depuis le règne d'Edonard VI pour réglementer la vente au détail des boissons alcooliques, lois inspirées tantôt par des préoccupations fiscales ou économiques, tantôt par le souci de la morale publique, tantôt, enfin, par de pures considérations politiques et qui ont abouti au régime assez arbitraire, aussi gênant pour les consommateurs que pour les commerçants, actuellement en vigueur.

R. HUDSON. — **The German Emperor and the federal Council** (*L'Empereur d'Allemagne et le Conseil fédéral*), décembre 1895, p. 636-663. — L'auteur de cet article s'est proposé de rechercher quel est le rôle que joue l'Empereur dans l'organisation de l'Empire allemand. Il arrive à cette conclusion, facile à prévoir, que grâce à l'hégémonie dont la Prusse jouit aussi bien par sa puissance matérielle que par le nombre des voix qui lui appartiennent au sein du *Bundesrath*, l'influence de cette assemblée s'efface devant celle du roi de Prusse et, par suite, celui-ci jouit d'un pouvoir presque aussi étendu dans l'Empire tout entier que dans ses propres Etats.

Prof. J.-B. MOORE, **The Monroe doctrine**, p. 1-29 ; FRED. BANCROFT, **The French in Mexico** (*Les Français au Mexique*), p. 30-43 ; Prof. J. W. BURGESS. **Recent Pseudo-Monroeism**, (*La pseudo-doctrine de Monroe*), p. 44-67, Mars 1896.

Je groupe à dessein ces trois articles, car ils ont été écrits et publiés par leurs auteurs d'un commun accord, pour former un seul tout et en vue d'un même but : combattre les tendances chauvinistes de leurs compatriotes qui, lors des affaires du Vénézuela, faillirent amener une rupture, tout au moins diplomatique, entre la Grande Bretagne et les Etats-Unis, et en même temps critiquer l'abus qui fut fait à cette occasion tant de la doctrine de Monroe (1) que de ses prétendues conséquences. M. Moore observe d'abord, que les deux propositions dont se compose cette célèbre doctrine, loin de se faire suite, comme paraissent le croire les auteurs les plus considérables, sont absolument isolées l'une de l'autre dans le message du 2 décembre 1823 où elles furent formulées, l'une constituant le § 7, l'autre les §§ 48 et 49 de ce document. Cette simple observation suffirait à elle seule pour diminuer dans une large mesure la portée de la théorie de Monroe et

(1) Dans la plupart des publications françaises, — et l'excellent article de M. Mérignhac publié dans cette « *Revue* », t. v, p. 201, ne fait pas exception à cette pratique, — ce nom est écrit Monroë. Il y a là un usage que rien ne justifie, l' « e » final étant absolument muet, et qui a le tort de défigurer l'aspect du mot ainsi que sa prononciation. Monroe doit s'écrire sans tréma, comme Edgar Poe et Daniel de Foe. Il est vrai qu'à l'inverse on a l'habitude chez nous de dépouiller le nom de M. de Rudini de l'accent placé sur l' « i » final pour indiquer que, contrairement aux règles normales de la prononciation italienne, dans ce mot la voix ne doit insister sur aucune des syllabes qui le composent.

Digitized by Google

démontrer qu'en réalité le président, dont elle porte le nom, n'avait jamais songé à édifier une théorie quelconque. Mais la preuve en devient tout-à-fait incontestable quand on considère les circonstances qui avaient amené la rédaction du message présidentiel. Il en ressort que Monroe n'a pas prétendu que les Etats d'Europe ne pourraient plus acquérir de colonies en Amérique; il s'est borné à dire que le temps était passé où des colonies pouvaient être acquises dans ce continent par simple occupation. De même, il n'a pas nié à ces Etats le droit d'intervenir dans les affaires du Nouveau Monde; il leur a simplement déclaré que les Etats-Unis s'opposeraient à l'extension au-delà des mers du régime politique dont la Sainte-Alliance s'était proposé l'établissement et le maintien. De nombreux exemples montrent que pendant longtemps le gouvernement américain a ignoré ce qu'on appelle aujourd'hui la doctrine de Monroe et la vérité est que cette prétendue doctrine, d'invention toute récente, repose sur toute une série d'erreurs et sur les fanfaronnades de patriotes trop enthousiastes.

M. Bancroft complète cette démonstration en s'appuyant sur l'attitude prise par le gouvernement de l'Union en présence de l'expédition française au Mexique. Contrairement à ce qui est souvent avancé, dans la nombreuse correspondance échangée à ce sujet entre le cabinet de Paris et celui de Washington, il ne paraît pas qu'il ait jamais été question de la doctrine de Monroe. « Pourtant la France viola la doctrine pendant cinq ans. A coup sûr, l'une des raisons pour lesquelles le président Seward n'y fit aucune allusion, c'est qu'il savait bien qu'elle ne faisait pas partie du droit international. Elle n'avait par elle-même aucune autorité et ne méritait pas même d'être mentionnée à moins qu'on ne s'en servît comme d'une expression générale propre à désigner les protestations formulées contre toute intervention européenne susceptible de mettre en péril les intérêts majeurs de notre pays... La tentative de la France d'établir un empire à nos frontières menaçait réellement notre sécurité. Mais, dans tous les cas où une intervention européenne affecte les intérêts des Etats-Unis d'une façon telle qu'il faut la faire cesser, l'expression « doctrine de Monroe », est une pure superfétation, car le danger présent ou éventuel fournit des motifs suffisants pour agir ».

Quant à M. Bancroft, il appuie les articles précédents en signalant notamment qu'à l'époque de la grande querelle esclavagiste, les Etats du Sud avaient imaginé d'invoquer la doctrine de Monroe pour amener l'annexion à l'Union américaine du Mexique, de l'Amérique centrale et de Cuba afin de constituer ainsi tout autour de la mer des Antilles un Etat où serait maintenu l'esclavage. Il se livre ensuite à une critique très vive des prétentions émises par le gouvernement britannique. Enfin, il exprime le regret que ces démêlés et l'agitation qu'ils ont suscitée aux Etats-Unis, soient provoqués, en grande partie, par l'enseignement de l'histoire, tel qu'il est donné dans les écoles américaines, enseignement qui tend à inspirer aux enfants et à la population entière des sentiments haineux contre tout ce qui est anglais.

ANSON D. MORSE. **What is a party?** (*Quest-ce qu'un parti?*), p. 6-81. Mars 1896.

La réponse que M. Anson Morse croit devoir faire à cette question, il la résume lui-même dans la formule suivante : « Un parti est une organisation durable qui consiste, dans sa forme la plus simple en un groupe de citoyens unis par des principes communs, mais, dans ses formes plus complexes, en deux ou plusieurs groupes de ce genre reliés ensemble par le lien plus faible d'une politique commune et qui, contrairement à l'opinion courante, a pour but immédiat de favoriser les intérêts et de réaliser l'idéal, non pas de la nation tout

Digitized by Google

entière, mais du groupe ou des groupes particuliers qu'il représente » Cette définition posée, M. Morse en développe et en explique les termes. Il montre qu'il est essentiel à l'existence d'un parti que ses membres s'assujettissent à une discipline rigoureuse et s'engagent à défendre toute leur vie les principes du parti, c'est-à-dire « les convictions durables professées en commun par ses partisans relativement à ce que l'Etat doit être et doit faire. » Il ne faudrait pas croire, toutefois, que les principes doivent être nécessairement immuables. « Dans tous les pays en voie de progrès, le caractère des citoyens considérés soit dans leur ensemble, soit isolément, est constamment en voie de modifications. Les conservateurs deviennent plus libéraux ; les libéraux plus conservateurs ; tous acquièrent un esprit plus tolérant et plus large. Ce mouvement est lent, mais son influence sur les convictions que les gens professent à l'égard de ce que l'Etat devrait être ou devrait faire, est très importante. Le conservateur américain du temps des Whigs ne ressemblait guère, par ses principes à son ancêtre politique, le conservateur fédéraliste ; et le républicain conservateur d'aujourd'hui diffère presque tout autant du Whig conservateur dont il est l'héritier. Mais, tandis que les principes d'un parti peuvent et doivent subir des changements, ces changements ne sauraient aller jusqu'à en détruire le type. Un parti à principes aristocratiques peut trouver que son idéal de l'état aristocratique diffère largement de l'idéal conçu par une génération antérieure, mais, tant que son idéal conservera son caractère artistocratique, ses principes n'auront subi aucune modification essentielle. » Quel est, maintenant, le but de tout parti ? « C'est de favoriser les intérêts d'une classe, de tel ou tel de ces groupes, plus ou moins nombreux, de citoyens qu'on trouve dans tout Etat où règne une vie politique, intérêts qui sont toujours distincts, — parfois même différents — des intérêts nationaux. » S'ensuit-il qu'il faille souhaiter la disparition des partis ? Non, « car le Créateur a créé l'homme de telle façon que son progrès dépend de la diversité. Une société dont tous les membres sentiraient, penseraient et agiraient de même, cesserait bientôt de sentir, de penser, d'agir. Une société de ce genre ne serait pas composée d'individus ; elle serait le seul individu du groupe. Au lieu d'être capable d'un développement fécond, varié, continu, incessant, elle ferait preuve seulement d'un accès d'autorité et d'énergie, au début, bientôt suivi d'un état d'épuisement et de léthargie auquel il n'y aurait pas de remède, car tout principe de vie et de progrès ferait défaut. »

Prof. W. A. DUNNING, **Jean Bodin on Sovereignty** (*J. Bodin sur la souveraineté*), p. 82-104. Mars 1896.

M. Dunning montre comment Bodin avait discuté les problèmes dont Hobbes chercha à son tour la solution quelques années après lui, et comment il fut le digne précurseur de Montesquieu. M. Dunning ne paraît pas avoir eu connaissance de l'étude si complète publiée par M. Hancke sur Bodin et l'idée de souveraineté, en 1894, dans les *Untersuchungen zur deutschen Staats-und Rechtsgeschichte*.

Ed. CARY. — **Party politics and finance** (*La politique des partis et les questions financieres*), p. 222-236. Juin 1886. — Cet article a pour but de rechercher l'influence de la politique suivie par chaque parti, depuis la fin de la guerre de sécession, sur la circulation monétaire aux Etats-Unis.

Prof. L. H. OSGOOD. — **The corporation as a form of colonial government** (*La corporation en tant que forme de gouvernement colonial*), p. 259-277. — Le mot anglais *corporation* est synonyme de notre expression « personne morale. » Or, parmi les anciennes colonies anglaises d'Amérique, il en était qui avaient reçu de la Couronne la personnalité morale. C'étaient celles qui devaient leur

Digitized by Google

origine à des compagnies à charte. M. Osgood fait leur histoire et commence à étudier leur organisation, se réservant de continuer ce travail dans les numéros suivants.

The american journal of sociology.

Revue bimensuelle, 1 fr. 75 le fascicule, 10 fr. par an, publiée par la *University of Chicago Press.*

Le premier juillet 1895 a commencé à paraître, sous le patronage de l'Université de Chicago et sous la direction de M. Albion W. Small, cette nouvelle revue de sociologie, destinée, nous disent ses rédacteurs, à favoriser l'échange des idées entre les savants de tout pays qui s'intéressent à l'étude des sociétés. Ce premier numéro contient, outre des dissertations de M. L. F. Ward sur la *place de la sociologie parmi les sciences*, de M. George E. Fellows sur les *rapports de l'anthropologie avec l'étude de l'histoire*, de M. Paul Monroe sur le *socialisme chrétien en Angleterre et en Amérique* et de M. Shailer Mathews sur la *sociologie chrétienne*, un article fort intéressant dans lequel M. Harry Pratt Judson se pose la question suivante : *Notre république est-elle une institution avortée ?* (*Is our Republic a failure ?*). Il constate que l'on a cessé d'avoir confiance dans les assemblées législatives et qu'on pousse un soupir de soulagement en apprenant qu'elles sont entrées en vacances, que leurs membres passent pour n'obéir qu'à des préjugés stupides ou à des considérations bassement intéressées. Ni les conseils municipaux, ni le Président de la République ne jouissent d'une plus grande considération. Ce n'est pas tout. On croit vivre dans un pays libre et, en réalité, on est assujetti à deux tyrannies, en conflit, mais concurrentes et également redoutables, la tyrannie des capitalistes qui, par leur entente, parviennent à supprimer tout intérêt individuel contraire à la réalisation de leurs projets, la tyrannie, encore plus insupportable, peut-être, des ouvriers qui, grâce à leurs syndicats, peuvent imposer leurs volontés aussi bien à ceux qui ont besoin de leurs services qu'à leurs propres camarades. Cela étant, « faut-il chercher, dit-il, un remède à ces maux dans la monarchie ? L'aristocratie n'est-elle pas réellement le gouvernement des meilleurs ? La déclaration d'indépendance a-t-elle été vraiment la source de nos maux ? En essayant de répondre à cette question nous devons nous rappeler avant tout que la démocratie met toute chose en plein jour. La démocratie se livre à une enquête éternelle. A la lumière vive et éclatante de la publicité toutes les taches ressortent, tous les défauts apparaissent. Aussi pouvons-nous être bien sûrs que nous connaissons ce qu'il y a de pire dans notre démocratie. Mais qui sait tout ce qui se cache sous la surface tranquille et unie d'une aristocratie héréditaire ?... La démocratie arrache les masques et nous met face à face avec les faits. Monarchies et aristocraties cherchent à éluder les questions et temporisent au lieu de les résoudre... Mais toutes les tendances de la vie moderne et le courant du progrès moderne sont en faveur de la liberté et de la responsabilité individuelles... seulement pour se gouverner soi-même il faut avoir le sentiment de la conscience et de l'honneur. Ce sont là les qualités dont une démocratie a le plus grand besoin. C'est là ce que notre époque réclame. Démocratie signifie individualisme. Mais individualisme est devenu malheureusement synonyme de concession aux désirs individuels. C'est ce que je désire, — ou ce que je crois désirer, — et non ce que je *devrais* désirer, — qui détermine mes actes. Par là ma force morale devient vacillante. Voilà le secret qui explique comment l'honnêteté personnelle s'efface devant l'absence de scrupules des collectivités. Voilà le secret de la corruption législative. Bien plus, voici aussi le secret de ce relâchement dans les liens de famille qui multiplie les divorces et oblitère la déli-

Digitized by Google

catesse de notre sentiment du devoir. L'idéal, pour une république, devrait résider, non pas dans la satisfaction des sens, mais dans le culte imperturbable de l'honneur... Heureusement j'ai la ferme conviction qu'au fond du cœur notre peuple est si sain que chez lui aucune corruption ne peut atteindre que la surface... Aussi nous apprendrons à traiter,comme elles le méritent, des assemblees infidèles à leurs devoirs et incompétentes. Nous apprendrons à adapter notre civilisation à de nouvelles formes d'organisation sociale. Nous apprendrons à avoir un sentiment plus délicat de l'honneur. Nous apprendrons à nous unir pour résister comme un seul homme à toutes les entreprises des chevaliers d'industrie de la politique, quelle que soit l'étiquette dont ils se parent... » On me pardonnera cette citation un peu longue ; elle m'a paru trop suggestive pour pouvoir l'écourter.

Annals of the american Academy of political and social Science, paraissant tous les deux mois, chaque fascicule in-8 5 fr., abonnement annuel 30 fr. Bureaux: Station B, Philadelphie. 1896.

L. M. KEASBEY, **Le canal du Nicaragua et la doctrine de Monroe**, p. 1-31. — « Manifester sa force vaut autant, de nos jours, qu'en faire usage, et, de plus, la force, à notre époque, résulte aussi bien de l'argent que des armes. L'Angleterre a démontré ces deux vérités mainte et mainte fois dans sa carrière si pleine de succès et nous ferions bien de profiter de cet enseignement donné par notre rivale. Mon idée serait donc de laisser le traité Clayton-Bulwer là où il est et de nous mettre immédiatement à l'œuvre, soit en tant que nation, soit en tant que gouvernement, pour percer le canal du Nicaragua avec notre propre argent. Ce que nous posséderions, on ne saurait nous contester le droit de le défendre et, sans que nous contestions les droits théoriques que le traité peut attribuer à l'Angleterre, elle trouverait sans doute beaucoup de difficulté à affirmer sa suprématie sur un pays et un canal qui nous appartiendraient exclusivement... »

SIMON N. PATTEN, prof. d'économie politique à la *Wharton School* de finances et d'économie politique. (Univ. de Pensylvanie), **La théorie des forces sociales**, (supplément au numéro de juillet, 151 pp.). — L'espace me manque pour analyser ce supplément volumineux, d'une lecture d'ailleurs intéressante. Son auteur s'est efforcé de faire bénéficier la science sociale des méthodes et des découvertes de la biologie. A ses yeux, le principal élément de progrès consiste, pour tout animal et pour tout organisme, à pouvoir s'adapter à de nouvelles conditions de vie, de façon à se trouver ainsi dans un milieu où il a moins à craindre la concurrence des autres êtres. A l'heure actuelle, les besoins économiques de la masse reçoivent, d'une manière générale, une satisfaction suffisante. Mais les individus plus distingués, dont l'influence bienfaisante permet à l'évolution vers le mieux de poursuivre son cours, ont des exigences esthétiques que trop de choses, dans l'organisation actuelle, viennent contrarier. Le passé a fourni aux hommes des motifs d'action religieux et philosophiques. Notre civilisation actuelle les met à même de satisfaire à leurs besoins matériels. Maintenant le but à poursuivre doit consister à développer leur sens esthétique, car les désirs inspirés par ce sens tiendront à hâter la marche du progrès et à relever le type moyen de la vie.

E. J. JAMES. **An early essay on proportional representation** (*Un essai précoce sur la représentation proportionnelle*), p. 61-80. — Thomas Gilpin, *quaker* de Philadelphie, appartenant, par conséquent, à un groupe qui pendant longtemps ne put exercer aucune influence politique, passe pour avoir été le

Digitized by Google

premier à publier une étude, en langue anglaise, sur la représentation des minorités. Ce fut une courte brochure lue le 6 mai 1844 par son auteur à la Société américaine de philosophie de Philadelphie. M. James en reproduit le texte en l'accompagnant d'une intéressante notice. Le système proposé par Gilpin consistait à laisser à chaque lecteur la liberté de voter pour autant de candidats qu'il y aurait de sièges vacants ; le vote effectué, on assignerait à chaque parti un nombre de sièges proportionnel à son importance et les élus seraient, par suite, les candidats qui, dans cette mesure, auraient obtenu, sur la liste de chaque parti, le chiffre de votes le plus élevé.

C. A. VEDITZ. **New academic degrees at Paris** (*Nouveaux titres universitaires à Paris*), p. 114-118. — M. Veditz constate avec satisfaction le développement récent donné, dans notre pays, à l'enseignement des sciences sociales et économiques, et il engage vivement ses compatriotes à aller en profiter. Mais il ne paraît pas se douter de l'existence des Universités de province et il est dans l'erreur lorsqu'il croit que nos titres universitaires pourraient ouvrir l'entrée de certaines fonctions aux étrangers qui les obtiendraient. Leur nationalité le leur interdit et ils ne sauraient même se faire inscrire au barreau. Il n'y a donc pas de raison pour créer, au moins dans les facultés de droit, un diplôme spécial à leur usage. Si la longue durée des études nécessaires pour arriver au doctorat ou même à la licence les effraie, nos Universités, toujours heureuses de les accueillir, sont toutes disposées soit à leur accorder des dispenses d'inscriptions quand ils seront jugés dignes de cette faveur, soit à leur délivrer un certificat destiné à constater leur assiduité aux cours et les connaissances qu'ils y auront acquises.

D. S. REMSEN. **Fusion of political parties** (*La fusion des partis politiques*), p. 32-49. — Cette dissertation, qui correspond assez mal à son titre, expose et préconise le système de vote adopté dans l'Etat australien de Queensland, système dans lequel chaque électeur a la faculté de voter, pour chaque siège vacant, en faveur de deux candidats, mais en désignant l'un d'eux en première, l'autre en seconde ligne. Si les suffrages de la première catégorie n'assurent la majorité absolue à aucun des concurrents, on leur tient compte des suffrages subsidiaires ; de cette façon l'on est sûr que le candidat qui obtient la majorité est bien celui que préfèrent la plupart des électeurs et l'on évite ainsi les inconvénients d'un ballottage.

JULES VALERY,
Professeur agrégé à l'Université de Montpellier.

Digitized by Google

VARIÉTÉS

La Société suisse des juristes et l'unification du droit.

XXXIVe Réunion annuelle, au Righi-Kulm, les 14, 15 septembre 1896.

I. — La société suisse des juristes.

La Société suisse des juristes a été fondée, il y a une trentaine d'années, dans le but d'établir des relations amicales entre les hommes de loi de la Confédération et de travailler à l'étude et à l'unification du droit. Sa composition et son genre d'activité ne sont pas sans analogie avec ceux de la Société des juristes de l'Empire allemand (1). Elle compte actuellement environ huit cent cinquante membres ; la plupart, avocats ; plusieurs, magistrats ; quelques-uns, professeurs. Ils se recrutent surtout, à l'occasion des réunions annuelles, dans les Cantons où elles ont lieu.

Quoi qu'elle ait le caractère d'association privée, la Société suisse des juristes n'est pas sans attache officielle : Le Gouvernement suisse, le Conseil fédéral, lorsqu'il est appelé à élaborer des projets de loi d'un caractère technique et professionnel ou à prendre des mesures d'une portée générale, aime à s'entourer des conseils des cercles compétents et à s'éclairer des préavis des groupes intéressés. Dans ce but, il consulte volontiers les associations professionnelles : la Société suisse de médecine, la Société des arts et métiers (*Gewerbeverein*), la Société des ingénieurs et architectes, la Société des officiers, etc.

Deux associations semblent jouir de la confiance toute particulière de l'autorité fédérale : ce sont l'« Union suisse du commerce et de l'industrie » et la « Société suisse des juristes ». La première est une fédération de sociétés industrielles ou commerciales cantonales qui défend surtout les intérêts du grand commerce et de la grande industrie d'exportation, libre-échangiste, de la Suisse allemande. Son comité central, *Vorort*, reçoit un important subside de la Confédération, à charge de renseigner l'autorité sur les vœux et les aspirations du commerce et de l'industrie et d'établir des statistiques. Les rapports et les délibérations de la Société des juristes sont très utilisés par l'autorité fédérale pour l'élaboration des lois pénales, civiles et administratives.

La Société des juristes exerce son activité dans des réunions annuelles dans les chefs-lieux des divers Cantons de la Suisse. Cette année, il a été dérogé à l'usage. Un des membres de la Société, M. le Dr F. Schreiber, qui joint à la qualité de juriste distingué celle de propriétaire des grands hôtels du Righi-Kulm, a convié ses collègues dans son hôtel, et leur a offert l'occasion d'admirer le lever du soleil sur les Alpes avant d'ouvrir leurs délibérations. L'usage de siéger dans les stations alpestres est établi de longue date dans les commissions législatives et dans les commissions de l'Assemblée fédérale. La Société des juristes paraît devoir aussi l'adopter : les juristes valaisans la convient l'année prochaine à Zer-

(1) Outre la société fédérale, il existe aussi plusieurs sociétés cantonales, ainsi la Société bernoise des juristes ; la Société des juristes valaisans, etc. Les avocats et licenciés en droit du Canton de Vaud ont également, chaque année, une réunion dans laquelle ils discutent des questions d'un caractère plutôt professionnel.

Digitized by Google

matt et l'on peut espérer qu'une réunion aura lieu un jour ou l'autre au sommet de la Jungfrau.

Les réunions des juristes sont très fréquentées. Là se nouent entre confrères des diverses parties de la Suisse de cordiales et solides relations qui se continuent ensuite de barreau à barreau. La partie gastronomique n'est pas non plus négligée, et quelquefois, lorsque l'aiguille approche de l'heure du banquet, il faut tout le talent du président pour animer la discussion.

Il y a ordinairement deux objets à l'ordre du jour : une question de droit civil et une question de droit public. — Les délibérations sont préparées par un rapport et un contre-rapport imprimés et distribués à l'avance. Les rapporteurs sont choisis par le comité parmi les spécialistes et les personnes qui se sont déjà distinguées par des écrits sur la question. Les rapports sont presque tous des œuvres de valeur fournissant de précieux renseignements sur l'état de la législation dans les divers Cantons et offrant un sérieux appoint à l'avancement de la science. Parmi les plus remarquables, on peut citer ceux de MM. le Dr Temme, avocat à Bâle, sur l'*exception de jeu* ; E. Roguin, professeur de législation comparée à Lausanne, sur l'*application du droit fédéral aux matières immobilières* ; Mentha, sur la *recherche de la paternité*, etc.

Les discussions sont parfois assez animées. Tel a été le cas de celles de la réunion de Bâle en 1894, où l'on traitait les deux importantes questions des délits de presse et du meilleur régime matrimonial. Elles sont, dans la règle, terminées par un vote sur les conclusions du rapporteur, mais il arrive souvent que la Société ne se trouve pas assez éclairée et s'abstient de prendre une résolution.

En dehors de ces réunions, la Société des juristes participe encore de diverses manières au développement du droit suisse. Chaque année elle ouvre un concours accessible à tous les juristes du pays, sur une question actuelle, une réforme législative à préparer. Les mémoires des concurrents offrent quelquefois un grand mérite et marquent dans la littérature juridique ; tels ceux de MM. Roguin, sur l'interprétation de l'article 59 de la Constitution fédérale qui garantit aux débiteurs solvables domiciliés en Suisse, le for du domicile pour réclamations personnelles, Yangsen, sur le contrat de bail, d'après le Code fédéral des obligations, etc.

La Société a entrepris aussi un grand travail de recension. Il s'agit de la publication des sources du droit suisse. Une commission présidée par M. le professeur Heussler, à Bâle, dirige cette œuvre. Il s'agit de retrouver dans les Archives cantonales et ailleurs les documents intéressant l'histoire et l'évolution du droit dans les diverses contrées du pays, principalement les chartes, les franchises, les coutumiers, etc. Ce travail de longue haleine qui s'accomplit Canton par Canton, est actuellement en cours dans ceux d'Argovie et de Zurich.

La Société a été présidée pendant plusieurs années avec beaucoup de zèle et de dévouement par le professeur Stooss, de Berne, auteur de l'avant-projet de Code pénal fédéral ; M. Stooss vient d'être appelé à la chaire de droit pénal à l'Université de Vienne, et a été remplacé à la présidence par M. le professeur Alf. Martin, de Genève.

II. — L'UNIFICATION DU DROIT.

L'objet principal des préoccupations, des études et des travaux de la Société suisse des juristes, le motif de sa fondation et sa principale raison d'être est de préparer l'unification du droit pénal et civil de la Confédération et le remplacement des vingt-cinq législations cantonales, dont les codes, lois et coutumes diverses font de la Suisse une véritable mosaïque juridique, par un Code fédéral unique, applicable à tout le territoire.

La Suisse était, jusqu'en 1848, une confédération d'États indépendants ayant

Digitized by Google

chacun son organisation législative, exécutive et judiciaire. L'autorité fédérale avait exclusivement pour mission de sauvegarder l'indépendance du pays contre l'étranger, de faire régner l'ordre entre les Cantons et de veiller à la sécurité intérieure et extérieure. L'évolution politique, le progrès de la civilisation et le développement des moyens de communication, ont déterminé en 1848, un resserrement du lien fédéral, et la Suisse s'est transformée de confédération d'États en un État fédératif. Un gouvernement fédéral a été établi sur la base de la séparation des pouvoirs et plusieurs services publics ont été centralisés : les postes, les péages, les poudres, les poids et mesures et la monnaie. Mais la législation civile et pénale, ainsi que l'organisation judiciaire et la procédure sont restées aux Cantons.

La diversité des lois cantonales et des systèmes juridiques entraînait l'insécurité du droit dans les relations intercantonales, et de bonne heure les juristes et les hommes d'affaires ont été amenés à appeler de leurs vœux l'unification du droit civil et pénal.

Une tentative de révision de la Constitution s'est produite, en 1872, sous la devise de « un droit, une armée ». Mais elle a échoué devant la résistance du parti fédéraliste qui, désireux de sauvegarder la souveraineté cantonale, a déterminé le rejet d'un projet de Constitution jugé trop centralisateur.

La nécessité de certaines réformes et le besoin d'augmenter les attributions du pouvoir central étaient pourtant généralement reconnus et ces circonstances amenèrent une entente entre les représentants des deux tendances contraires sur la base d'un compromis qui a donné le jour à la Constitution fédérale actuelle, du 29 mai 1874.

Cette constitution, œuvre de transaction, partage d'une manière assez compliquée les divers domaines de l'activité de l'État, entre les pouvoirs fédéral et cantonaux. En ce qui concerne en particulier le droit civil et pénal, elle attribue à la Confédération la législation sur certains domaines du droit privé : capacité civile, état civil, droit des obligations, poursuite pour dettes. Les autres domaines du droit civil sont restés aux Cantons ; il en est de même du droit pénal, à l'exception des dispositions destinées à réprimer les infractions aux lois fédérales, les délits contre les autorités fédérales, le droit des gens, etc.

En vertu de l'article 64 de la Constitution ont été édictées les lois fédérales sur l'état civil et le mariage, du 24 décembre 1874, sur la capacité civile, du 22 juin 1881, le code des obligations du 14 juin 1881, entré en vigueur le 1er janvier 1883, la loi sur la poursuite pour dettes et sur la faillite de 1889, œuvre de l'éminent juriste et homme d'État vaudois Louis Ruchonnet, en vigueur dès le 1er janvier 1892.

Le départ des compétences opéré par la Constitution fédérale de 1874 était assez rationnel. On a unifié la partie du droit qui règle les relations d'affaires dans lesquelles les deux sujets appartiennent fréquemment à des Cantons différents et à l'égard desquels les coutumes sont les plus générales. On a laissé aux Cantons le droit pénal, les droits réels qui sont de statut territorial local et le droit de famille, de tutelle et de succession qui régissent des rapports entre personnes appartenant le plus souvent à la même bourgeoisie et au même canton, ceux dans lesquels la coutume et les mœurs locales exercent le plus profondément leur action différentielle.

Toutefois, la diversité des lois cantonales, en ce qui concerne le droit matrimonial, par exemple, n'est pas sans présenter des inconvénients pour les Suisses établis dans d'autres Cantons que celui dont ils sont ressortissants. Les règles de droit international contenues dans les législations cantonales sont assez divergentes pour qu'il en résulte de nombreux conflits de lois. On est souvent dans l'incertitude sur la question de savoir quelle est la loi cantonale et, par suite, le régime applicable aux époux dans leurs rapports entre eux, avec leurs enfants et avec les

Digitized by Google

tiers. Pour mettre un terme à ces conflits, la Constitution fédérale de 1874, a ordonné (art. 46), l'élaboration d'une loi fédérale sur les rapports de droit civil des Suisses établis et en séjour. Cette loi, d'une élaboration malaisée à cause de l'opposition entre les partisans du droit du Canton du domicile, en majorité au Conseil national, et ceux de la législation du Canton d'origine, en majorite au Conseil des États, n'a été promulguée qu'en 1890. Elle est entrée en vigueur le 1er juillet 1892, mais sa rédaction embrouillée et insuffisante a, dans bien des cas, compliqué le conflit au lieu de le supprimer.

Aussi l'unification complète du droit réunit-elle des adhérents toujours plus nombreux chez les juristes et les hommes d'affaires, même dans les rangs du parti fédéraliste.

L'autorité fédérale, naturellement encline à étendre ses pouvoirs, est à la tête du mouvement. Bien que la Confédération n'ait encore aucune compétence légale en ces matières qui dépendent de la souveraineté cantonale, le Conseil fédéral, en vue de préparer, et, si possible, de hâter l'unification du droit, a fait entreprendre de grands travaux préliminaires sur l'histoire du droit civil et le droit actuel des Cantons suisses ; puis, sur la base de ces documents, il a fait élaborer par des spécialistes distingués un avant-projet de code pénal fédéral et un avant-projet de code civil fédéral.

L'avant-projet de code pénal fédéral a été confié à M. le Dr Stooss, juge d'appel et professeur de droit pénal à Berne. Il a été soumis à une commission de jurisconsultes, criminalistes, magistrats et professeurs, dont le travail a été terminé et soumis au Conseil fédéral en mars 1896. Il est animé d'un souffle très large et très libéral. C'est une œuvre de progrès, s'inspirant dans une juste mesure des découvertes de l'école italienne sur les causes de la criminalité.

L'avant-projet de Code civil fédéral a été confié à M. le Dr Huber, professeur à l'Université de Berne. Ce savant éminent, doué d'un tact juridique remarquable, a préludé à son œuvre par des recherches considérables sur le droit civil des vingt-deux cantons et sur l'histoire du droit civil cantonal (1), puis il a élaboré successivement une série d'avant-projets, avec exposés de motifs très documentés, sur le mariage et le régime matrimonial, le droit de succession et le droit des personnes. En même temps, des questionnaires étaient adressés aux juristes du pays pour leur demander leur opinion sur les questions les plus importantes. Les avant-projets ont été ensuite traduits en français et communiqués à quelques juristes de l'avis desquels M. Huber a largement tenu compte. Ils sont actuellement entre les mains d'une commission restreinte dont les travaux seront soumis à une grande commission législative.

L'avant-projet de M. Huber est très remarquable. L'auteur s'est efforcé de faire une œuvre nationale, qui fût l'expression de la conscience du droit chez le peuple suisse. Tout en se tenant au courant de ce qui se fait ailleurs et principalement des travaux du code civil allemand, il a évité les copies et les emprunts à l'étranger. Il a pris pour guide le droit cantonal, non le droit de la majorité, mais celui des Cantons dont les institutions sont le plus avancées, le plus en harmonie avec l'idée du droit chez les gens de bon sens et d'esprit ouvert. Il s'est gardé avec soin des suggestions du doctrinarisme et des réminiscences du droit romain.

Par message du 28 novembre 1896, le Conseil fédéral a proposé à l'Assemblée fédérale la révision de la Constitution fédérale dans le sens de l'unification complète du droit civil et pénal. Ce projet de révision est actuellement soumis à l'Assemblée fédérale. Il a été adopté par le Conseil des États.

La Société des juristes suit de très près l'élaboration des avant-projets des codes

(1) *Système et histoire du droit civil suisse*, 1886-1893 (4 vol.).

Digitized by Google

civil et pénal qui offre au Comité une riche mine de sujets de délibération. Dans sa session de Bâle, en 1894, elle a discuté les bases du régime matrimonial à la suite d'un rapport de M. Huber, et la manière de traiter les délits de presse. A Berne, en 1895, elle a discuté la manière de traiter les délinquants d'habitude, ensuite d'un exposé de M. Favey, professeur à Lausanne, membre de la commission du Code pénal. Elle avait aussi à l'ordre du jour : « les bases d'une législation suisse sur les registres fonciers » ; la mort du co-rapporteur, le regretté notaire E. Gautier, de Genève, a empêché l'assemblée d'aborder ce sujet qui a été remplacé par un remarquable exposé de M. Huber sur « les bases du droit successoral ».

Ces deux questions ont été mises de nouveau à l'ordre du jour de la session du Righi, en 1896.

III. — Régimes matrimonial, successoral et foncier.

Dans ces trois domaines importants du droit civil : le régime matrimonial, le droit successoral et le régime foncier, la plus grande diversité règne entre les législations cantonales.

En ce qui concerne le régime matrimonial, tous les systèmes sont représentés en Suisse, depuis la communauté de tous biens à Bâle et en Thurgovie, jusqu'à la séparation de biens qui est un des deux régimes légaux du droit neuchâtelois. La communauté légale française est en vigueur à Genève et dans le Jura bernois qui ont conservé le Code Napoléon. La communauté d'acquêts, dans les cantons du Valais, de Neuchâtel, de Schaffouse, des Grisons. L'union des biens est le régime le plus répandu ; c'est celui des cantons de Zurich, Lucerne, Uri, Schwytz, Unterwald, Glaris, Zug, Fribourg et Vaud. Berne et Argovie ont institué l'unité de propriété, et le Tessin a le régime dotal.

Ces régimes ne sont pas restés à l'état pur : des dispositions spéciales en modifient considérablement les effets.

A l'instar du Code civil allemand, M. Huber voudrait établir en Suisse le régime de l'union des biens, qui est celui de la plupart des Cantons. Mais il propose d'améliorer le régime actuel en accordant à la femme la pleine capacité civile, le droit de disposer librement des épargnes provenant de ses gains, le pouvoir légal de représenter le ménage, et la faculté de demander la séparation de biens si le mari refuse d'assurer son apport ou le met en péril. Au surplus, il proclame la liberté et la mutualité des conventions matrimoniales et offre au choix des futurs plusieurs types de régimes auxquels ils peuvent déclarer se référer.

Quelque libéral que soit le système proposé, il ne satisfait pas les représentants du parti féministe, nombreux à Genève et à Zurich. Ils réclament la séparation de biens comme seul régime légal capable d'assurer suffisamment l'indépendance et les droits de l'épouse.

A l'inverse, dans les Cantons ruraux, on consentirait difficilement à accorder à la femme des pouvoirs aussi étendus que ceux que le projet Huber lui concède.

Sur le droit de succession, la diversité entre les législations cantonales est aussi grande que sur le régime matrimonial.

Pour la succession *ab intestat*, la plupart des Cantons de la Suisse allemande ont le système germanique des parentèles ; dans la Suisse romande on se rattache au système romain et français de la proximité de degrés, l'ordre des héritiers variant avec les Cantons.

Quant à la succession testamentaire qui a fait plus spécialement l'objet des délibérations de la Société des juristes au Righi, la quotité disponible et la réserve sont l'objet des combinaisons les plus variées :

Dans la Suisse allemande, on se rattache en général au principe germanique.

Digitized by Google

nullum testamentum. Il est encore en vigueur, d'une manière absolue, dans quelques districts du Canton de Schwytz et dans le demi-canton d'Obwald, où la liberté de tester n'existe pas. A Appenzell R.-E., on ne peut disposer de plus de 2 0/0 de ses biens si l'on a des descendants, de 5 0/0 si l'on n'en a pas.— A l'inverse, la liberté de tester est très étendue dans les Cantons de Neuchâtel et de Vaud, où elle n'est restreinte qu'au profit des descendants; la légitime est de la moitié des biens. La réserve au profit des ascendants existe à Genève, dans le Jura bernois et à Bâle ; celle au profit des collatéraux, dans les autres cantons.

Quant aux formes du testament, la forme notariée est admise dans tous les Cantons, sauf ceux où le notariat n'existe pas (Uri, Zug, Unterwald et Appenzell). Le testament olographe est valable à Zurich, Berne et Genève. A Appenzell, on peut tester par acte sous seing privé et même oralement.

M. Huber a fait une transaction entre les systèmes contraires. Partant du principe de la liberté de tester, il maintient cependant des réserves au profit des descendants, de la parentèle des père et mère, de l'époux survivant et de l'État.

Les dispositions les plus caractéristiques de l'avant-projet sont celles qui accordent un large droit de succession à la Communauté (État, Canton, Commune) :—Art. 411 « L'État n'a aucun droit de successibilité lorsque le défunt laisse des descendants ou lorsque tout ou partie de la succession passe, en vertu de la loi, au conjoint survivant.»— Art. 412 « L'État prend un dixième de la succession lorsque le défunt laisse des héritiers de la parentèle des père et mère »— Art. 413 « L'État prend le quart de la succession, lorsque le défunt laisse des héritiers de la parentèle des grands-parents.»—Art. 414 « La succession est dévolue en entier à l'État, sous réserve de l'usufruit des pères et mères, des grands-parents, lorsque le défunt ne laisse d'héritiers dans aucune des trois parentèles. »

Ces dispositions sont fondées sur la considération qu'il y a dans le droit de succession, à côté de l'élément individuel résultant du droit de chacun de disposer de ses biens, un élément social résultant de ce que c'est en somme l'État qui assure la transmission des biens. A l'appui de sa manière de voir, M. Huber montre que les législations les plus modernes reconnaissent la légitimité du droit successoral de la communauté en instituant l'État héritier à défaut de parents *ab intestat* au degré successible et que le cercle des parents successibles tend à se restreindre de plus en plus au profit de l'État. Il voudrait aller plus loin dans la voie nouvelle, et instituer l'État réservataire concurremment avec les parents successibles autres que l'époux et les descendants. Le produit du droit successoral de l'État serait affecté à des œuvres de bienfaisance, d'assistance, d'éducation et d'hygiène publique. L'adoption de ce système implique l'abolition successive des droits de succession.

L'innovation a été de toutes parts vivement critiquée, à cause de son aspect socialiste et M. Huber a dû reconnaître que l'opinion publique n'était pas encore mûre pour cette réforme.

Le régime foncier n'offre pas la même variété de systèmes que le droit successoral et matrimonial. Les divergences résultent principalement du fait que les Cantons sont plus ou moins avancés dans l'organisation des institutions destinées à donner de la publicité aux droits réels immobiliers (cadastre, registres fonciers). Ceux dans lesquels elle est le plus avancée, Soleure, Bâle-Ville et Vaud, ont des registres fonciers dans lesquels sont inscrits tous les droits réels immobiliers et un cadastre basé sur les données mathématiques de la triangulation, de l'arpentage et de la levée des plans. La plupart des Cantons de la Suisse allemande n'ont encore d'autre mode de publicité des droits réels que le protocole tenu par l'autorité chargée d'accomplir les formalités de la *Fertigung* (investiture) ; le cadastre n'y est que partiel ou n'existe pas.

Digitized by Google

Les rapporteurs sur la question à l'ordre du jour des délibérations de cette année sont d'accord qu'il conviendrait d'adopter dans le Code fédéral le régime foncier des Cantons les plus avancés : celui de l'inscription des droits réels immobiliers dans des registres basés sur le cadastre et de chercher à étendre graduellement ce système à tous les cantons.

Dans ce but, l'assemblée a adopté deux résolutions proposées par M. le rapporteur Lienhardt, juge fédéral, invitant le Conseil fédéral à encourager l'établissement du cadastre et à faire établir l'état des institutions foncières existant dans les Cantons.

J. BERNEY,
Professeur à l'Université de Lausanne.

Congrès international de législation du travail (1).

Un congrès international de législation du travail se réunira à Bruxelles en septembre 1897. L'idée de ses organisateurs est de reprendre par l'initiative privée le programme de la conférence de Berlin de 1890 en l'élargissant.

Nous reproduisons ci-dessous le règlement et le programme du Congrès ainsi que le texte des résolutions de la conférence de Berlin qui serviront de base à ses travaux.

RÈGLEMENT DU CONGRÈS. — Art. 1er. — *Le Congrès international de Législation du travail* se réunira à Bruxelles du 27 au 30 septembre 1897.

Art. 2. — Le programme du Congrès se compose des questions suivantes : (Voir ci-contre).

Art. 3. Sont membres effectifs du Congrès les personnes qui versent au trésorier la somme de 10 francs. Les membres effectifs recevront toutes les publications du Congrès.

Art. 4. — Les membres effectifs et les rapporteurs ont seuls le droit de prendre part aux discussions.

Art. 5. — Le Bureau de la Commission d'organisation pourra, s'il y a lieu, admettre des membres auditeurs aux conditions qu'il jugera convenable de déterminer. Ces membres n'auront pas le droit de prendre la parole aux séances et ne recevront pas les publications du Congrès.

Art. 6. — Le Bureau de la Commission d'organisation recevra les rapports qu'on voudra bien lui adresser sur les questions du programme et les fera imprimer s'il y a lieu et moyen.

Art. 7. — Le Bureau de la Commission d'organisation procèdera à l'ouverture du Congrès. — L'Assemblée générale élira à la première séance le Bureau définitif du Congrès.

Art. 8. — La Commission d'organisation nommera, s'il y a lieu, des comités de propagande dans les pays étrangers.

Art. 9. — Sauf décision contraire du Congrès, elle surveillera, après la clôture du Congrès, la publication du compte-rendu.

Art. 10. — Le Congrès ne vote que sur des questions d'ordre intérieur et de règlement. Il ne prend pas de résolutions sur les questions du programme.

Art. 11. — Le Bureau du Congrès fixera l'ordre du jour de chaque séance. — D'accord avec l'assemblée, il décidera s'il y a lieu de diviser le Congrès en sections.

(1) Les adhésions doivent être envoyées au secrétaire général, M. Ernest Mahaim, professeur à l'Université, 15, rue de l'État-tiers, Liège (Belgique).

Digitized by Google

Art. 12. — Les discussions seront engagées autant que possible sur des rapports présentés avant le Congrès. — Les orateurs pourront s'exprimer en français, en néerlandais, en allemand et en anglais. — Des interprètes traducteurs assisteront aux séances. — Les orateurs ne pourront parler plus d'un quart d'heure ni reprendre la parole sur le même sujet sans l'assentiment de l'assemblée.

PROGRAMME DU CONGRÈS. — I. Quelles modifications la législation protectrice des ouvriers a-t-elle subie dans chaque pays depuis la *Conférence internationale concernant le règlement du travail aux établissements industriels et dans les mines*, réunie à Berlin en mars 1890 sur l'invitation de S. M. l'Empereur d'Allemagne? Quelle est la situation respective des différents états industriels à l'égard des résolutions prises par la Conférence sur le travail des enfants, le travail des jeunes ouvriers, le travail des femmes et le travail dans les mines.

II. Les ouvriers mâles et adultes doivent-ils être soumis à un régime protecteur? Notamment la loi doit-elle limiter d'un manière générale la durée de leur travail.

III. Une protection internationale de travailleurs est-elle possible et désirable? Dans quelle mesure et sous quelle forme?

IV. Convient-il de réglementer les conditions du travail dans la petite industrie et dans l'industrie à domicile? Dans l'affirmative, quelles seraient les mesures pratiques à recommander?

V. Est-il utile et souhaitable que les règlements spéciaux qui sont imposés dans beaucoup de pays aux industries dangereuses soient mis en concordance dans tous les états industriels.

VI. Quels sont les moyens propres à assurer la meilleure exécution des lois protectrices du travail; en particulier quels doivent être les droits et les devoirs des inspecteurs du travail?

VII. Est-il désirable que des rapports internationaux s'établissent entre les Offices du Travail et qu'on organise internationalement la statistique du travail?

RÉSOLUTION DE LA CONFÉRENCE DE BERLIN. — A) *Règlement du travail des enfants.* — Il est désirable : — 1° que les enfants des deux sexes n'ayant pas atteint un certain âge soient exclus du travail dans les établissements industriels;

2° que cette limite d'âge soit fixée à douze ans, sauf pour les pays méridionaux où cette limite serait de dix ans;

3° que ces limites d'âge soient les mêmes pour tout établissement industriel et qu'il ne soit admis sous ce rapport aucune différence;

4° que les enfants aient préalablement satisfait aux prescriptions concernant l'instruction primaire;

5° que les enfants au-dessous de quatorze ans révolus ne travaillent ni la nuit ni le dimanche;

6° que leur travail effectif ne dépasse pas six heures par jour et soit interrompu par un repos d'une demi-heure au moins;

7° que les enfants soient exclus des occupations insalubres ou dangereuses ou n'y soient admis que sous certaines conditions protectrices.

B) *Règlement du travail des jeunes ouvriers.* — Il est désirable : — 1° que les jeunes ouvriers des deux sexes de 14 à 16 ans ne travaillent ni la nuit ni le dimanche;

2° que leur travail effectif ne dépasse pas dix heures par jour et soit interrompu par des repos d'une durée totale d'une heure et demie au moins;

3° que des exceptions soient admises pour certaines industries;

4° que des restrictions soient prévues pour les occupations particulièrement insalubres ou dangereuses;

Digitized by Google

5° qu'une protection soit assurée aux jeunes garçons de 16 à 18 ans en ce qui concerne :

a) une journée maxima de travail ; — *b*) le travail de nuit ; — *c*) le travail du dimanche ; — *d*) leur emploi dans des occupations particulièrement insalubres ou dangereuses.

C) *Règlement du travail des femmes.* — Il est désirable : — 1° *a*) que les filles et les femmes de 16 à 21 ans ne travaillent pas la nuit ; — *b*) que les filles et les femmes de plus de 21 ans ne travaillent pas la nuit ;

2° que leur travail effectif ne dépasse pas onze heures par jour et qu'il soit interrompu par des repos d'une durée totale d'une heure et demie au moins ;

3° que des exceptions soient admises pour certaines industries ;

4° que des restrictions soient prévues pour les occupations particulièrement insalubres ou dangereuses ;

5° que les femmes accouchées ne soient admises au travail que quatre semaines après leur accouchement.

D) *Règlement du travail dans les mines.* — Il est désirable : — 1° *a*) que la limite inférieure de l'âge auquel les enfants peuvent être admis aux travaux souterrains dans les mines soit progressivement élevée, à mesure que l'expérience en aura prouvé la possibilité, à 14 ans révolus. — Toutefois, pour les pays méridionaux, cette limite serait celle de 12 ;

b) que le travail sous terre soit défendu aux personnes du sexe féminin ;

2° que dans les cas ou l'art des mines ne suffirait pas pour éloigner tous les dangers d'insalubrité provenant des conditions naturelles ou accidentelles de l'exploitation de certaines mines ou de certains chantiers de mines, la durée du travail soit restreinte. — Le soin est laissé à chaque pays d'assurer ce résultat par voie législative ou administrative, ou par accord entre les exploitants et les ouvriers, ou autrement selon les principes et la pratique de chaque nation ;

3° *a*) que la sécurité de l'ouvrier et la salubrité des travaux soient assurées par tous les moyens dont dispose la science, et placées sous la surveillance de l'État ;

b) que les ingénieurs, chargés de diriger l'exploitation, soient exclusivement d'une expérience et d'une compétence technique dûment constatées ;

c) que les relations entre les ouvriers mineurs et les ingénieurs de l'exploitation soient le plus directes possible pour avoir un caractère de confiance et de respect mutuels ;

d) que les institutions de prévoyance et de secours, organisées conformément aux mœurs de chaque pays et destinées à garantir l'ouvrier mineur et sa famille contre les effets de la maladie, des accidents, de l'invalidité prématurée, de la vieillesse et de la mort, institution qui sont propres à améliorer le sort du mineur et à l'attacher à sa profession, soient de plus en plus developpées ;

e) que dans le but d'assurer la continuité de la production du charbon, on s'efforce de prévenir les grèves. L'expérience tend à prouver que le meilleur moyen préventif consiste à ce que les patrons et les mineurs s'engagent volontairement, dans tous les cas où leurs différends ne pourraient être résolus par une entente directe, à recourir à la solution par l'arbitrage.

La constitution de l'État de Ceara au Brésil.

L'évolution générale, qui, en France, a fait passer les Constitutions de la forme prolixe à la forme concise dont le type se trouve dans la Constitution de 1875 s'est-elle produite dans les autres pays ? On ne le croirait guère, à lire les nouvelles constitutions des États particuliers au Brésil ; étudier la constitution générale de

Digitized by Google

ce pays ne suffit point, le rapprochement avec les constitutions françaises en serait peu utile, étant donné son caractère fédéral ; mais les Etats particuliers sont incontestablement des Etats unitaires ; à ce titre, leurs constitutions méritent un examen.

Passer en revue tous les Etats du Brésil serait aussi fastidieux qu'inutile ; leurs constitutions sont toutes faites sur le même modèle, ou peu s'en faut. Nous allons étudier à titre d'exemple la plus courte d'entre elles, qui se réduit à l'exposé des principes généraux : on la trouvera du reste encore suffisamment verbeuse. C'est la constitution de l'Etat de Ceara, petite province située près du cap Saint-Roch, dans la partie du Brésil la plus rapprochée de l'ancien continent, mais néanmoins loin de toute communication, car les paquebots ne desservent que Pernambouc au sud, et Para au nord.

La Constitution de ce petit Etat commence ainsi : « Nous, les représentants de Ceara, réunis en congrès constituant, décrétons et promulguons la constitution politique suivante ». Deux remarques d'abord sur cette formule générale : elle paraît copiée sur celle des Etats-Unis, toutefois il y a une différence notable : le *peuple* est remplacé par les *représentants*. Ces représentants sont ceux de l'Etat de Ceara, et non du peuple ; il y a une nuance et l'uniformité n'est pas sur ce point complète entre toutes les provinces brésiliennes. La constitution de Maranhao débute par les mots : « Nous, les représentants du peuple de Maranhao », et l'on pourrait citer d'autres exemples. Seconde remarque : la distinction absolue est faite dès l'abord entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif, distinction qui est loin d'être admise par toutes les constitutions européennes, et que ni la Grande Bretagne, ni la Prusse, ni l'Italie n'admettent.

Le titre Ier, consacré à l'*Organisation de l'État*, nous apprend que le Ceara, partie intégrante des États-Unis du Brésil, constitue un *État autonome dans la forme organisée par le gouvernement fédéral*. De cette formule résulte ceci : qu'au Brésil le pouvoir fédéral est antérieur, comme existence théorique, aux Etats particuliers ; ceux-ci n'existent qu'en vertu d'une disposition fédérale ; le droit commun est la toute-puissance de l'État fédéral ; l'autonomie des Etats particuliers n'existe qu'en vertu de textes spéciaux. C'est que le Brésil est un Etat unitaire morcelé récemment ; il reste toujours quelque chose d'une ancienne forme centralisée ; en tout cas, nous sommes loin ici des treize colonies américaines de 1776 et de 1787.

Le gouvernement est représentatif : il reconnaît la division classique en trois pouvoirs, bien que le pouvoir judiciaire, — nous l'allons voir tout à l'heure, — n'existe guère qu'à la surface.

La Constitution dont nous suivons l'exégèse générale, débute par l'organisation du pouvoir législatif ; ici on peut la résumer : il y a deux Chambres, celle des députés et celle des sénateurs, leur ensemble se nomme, comme aux États-Unis, le Congrès. L'élection se fait simultanément par les deux Chambres, au suffrage direct et au scrutin de liste ; le pays est divisé en huit collèges pour l'élection des députés ; au contraire, pour les sénateurs, il n'y a qu'une liste unique pour tout l'Etat ; c'est le système préconisé jadis par Emile de Girardin.

Mais l'inconvénient de la liste unique est dans l'écrasement complet de la minorité ; les constituants de Ceara y ont pourvu, les droits des minorités sont sauvegardés par ce qu'ils appellent la représentation du tiers. Ici on attendait d'intéressants détails d'application qui font défaut dans les textes ; le constituant a fait crédit au législateur.

Les deux Chambres commencent leur session le même jour ; la durée normale des réunions est de deux mois, sauf les sessions extraordinaires ; les membres de la législature locale sont inéligibles au Parlement fédéral. La Chambre

Digitized by Google

basse se compose de vingt-quatre membres, ayant au moins vingt et un ans d'âge citoyens brésiliens et *habitant l'Etat depuis trois mois au moins*. Je souligne à dessein cette dernière disposition qui, par la durée insignifiante du stage exige, montre bien le caractère artificiel du régime fédéral. Les sénateurs doivent être âgés de 35 ans et dans la proportion d'un sénateur pour deux députés ; leur mandat est de six années ; le renouvellement se fait par moitié, ce qui est une forme anormale et peu pratique de renouvellement partiel. Le Sénat a le droit exclusif de juger le gouverneur, ses propres membres et ceux de la Chambre basse.

Passons aux attributions des Chambres. Je remarque qu'elles ont le droit d'interpréter les lois, ce qui ne paraît guère compatible avec l'existence d'un pouvoir judiciaire ; elles cassent les délibérations illégales des corps municipaux, elles organisent la force publique. Je ne reproduis pas toutes les attributions qui d'ordinaire appartiennent aux Chambres, mais je constate que le pouvoir législatif empiète singulièrement sur l'exécutif. L'initiative parlementaire est seule admise ; la règle un peu vieillie des trois lectures est en vigueur.

Que peut être le pouvoir exécutif ? Il consiste dans un gouverneur élu au suffrage universel direct ; la durée de sa magistrature est de quatre ans. Ici, mode de nomination, durée du pouvoir, tout rappelle la constitution française de 1848 ; il n'est pas rééligible : même emprunt à la même constitution. Le rôle du gouverneur consiste à nommer les fonctionnaires et à faire exécuter les lois, le texte dit même *sanctionner*, ce qui ne cadre guère avec les attributions d'un pouvoir dépourvu de toute initiative ; il faudrait remonter jusqu'à la constitution française de 1791 pour trouver une disposition à peu près analogue, et encore en rapprochant le *veto* de la *sanction*. Le gouverneur est responsable, et la constitution moins concise que celle de 1875 qui n'a pas défini la haute trahison du Président de la République, fait une longue énumération des crimes qu'on peut avoir à reprocher au chef de l'Etat. Ajoutez que la responsabilité politique ne paraît guère, chez les constituants de Ceara, se dégager de la responsabilité pénale. Cela tient en partie à la forme du gouvernement, qui n'est rien moins que parlementaire.

Il y a des secrétaires d'Etat, hommes de la *confiance immédiate* du gouverneur, dit le texte. On ne conçoit pour eux d'autre responsabilité que la responsabilité pénale.

Nous arrivons au pouvoir judiciaire. Il comprend un tribunal d'appel, siégeant dans la capitale, et des juges locaux. La magistrature tout entière est inamovible ; le Sénat juge les membres du tribunal d'appel. Les magistrats du tribunal d'appel sont nommés par le gouverneur, ce qui n'est guère conciliable avec l'existence distincte d'un pouvoir judiciaire (1). Le tribunal d'appel en plus de ses fonctions normales, est juge des conflits d'attribution entre les autorités judiciaires et administratives. C'est là sa fonction la plus politique : elle ne suffit guère à en faire un troisième pouvoir, qui se comprendrait mal du reste étant donné les attributions judiciaires si étendues du Sénat.

La Constitution tient à fixer elle-même l'organisation municipale et elle se hâte d'émettre deux affirmations passablement contradictoires. D'abord on annonce que la municipalité est la base de l'Etat, autrement dit l'Etat n'est qu'une réunion de communes ; c'est peut-être vrai, mais inutile à énoncer surtout quand on dit ensuite qu'une commune devra avoir au moins dix mille habitants. Le municipe ne sera donc plus qu'une circonscription administrative absolument arbi-

(1) Les juges inférieurs sont recrutés d'une façon plus indépendante : les juges suppléants sont nommés par le tribunal d'appel à la suite d'un concours auquel peuvent prendre part les avocats ayant au moins deux ans de pratique. L'avancement a lieu exclusivement par ancienneté, et c'est du tribunal d'appel que les juges titulaires tiennent leurs pouvoirs.

Digitized by Google

traire ; il ne pourra y avoir d'intérêts primordiaux communs, car dix mille habitants dans ces régions supposent une énorme superficie. Les dix mille habitants devront être, dit la Constitution, réunis en communes par une loi organique. Impossible de mieux montrer le caractère artificiel de la création.

Nous nous arrêtons sur cette idée. Les communes dans l'Etat sont une création aussi artificielle que l'Etat dans la Confédération. Le Brésil est un Etat unitaire dans lequel la forme fédérale, favorisée par les ambitions locales et le désir d'imiter en tout, même hors de propos, la grande République du Nord, peut très bien n'être que passagère. C'est le grand intérêt qui découle de l'étude des constitutions locales au Brésil, intérêt qu'on ne trouverait pas dans les banales déclarations de droits, qui existent dans toutes, ni dans les formes de révision, qui ne se montrent que dans quelques unes.

I. Lameire.
Chargé de conférences de droit constitutionnel
à la Faculté de droit de Paris.

Le Congrès des Sociétés savantes de Paris et des départements

SESSION DE 1897 (1)

Le Congrès des Sociétés savantes de Paris et des départements s'est ouvert à la Sorbonne le mardi 20 avril sous la présidence de M. Léopold Delisle, membre de l'Institut. Il a été clos le samedi 24 avril par un discours de M. Rambaud, ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. Parmi les communications qui y ont été faites nous signalerons à nos lecteurs celles qui ont porté sur le *droit d'association* ; — le *régime fiscal des contrats de transports en France* ; — la *situation hypothécaire de la Russie* ; — la *terre, champ de l'activité humaine* ; — le *protectorat de l'Indo-Chine au point de vue de l'impôt* ; — *l'action de l'homme et sa responsabilité directe dans certaines modifications du sol topographiques, économiques et climatériques* ; — le *problème de la valeur et les théories de Proudhon et de Karl Marx* ; — les *modifications à apporter aux conditions et formalités exigibles pour le mariage* ; — les *tendances de la jurisprudence en matière de liberté testamentaire* ; — la *recherche de la paternité naturelle* ; — les *évocations dans l'ancien droit et les conflits d'attributions dans le droit intermédiaire* ; — *l'état monétaire du monde en 1897 au point de vue de l'emploi, de la répartition et de la production des métaux précieux* ; — les *enquêtes sur les petits logements* ; — le *rôle de l'association dans les institutions de prévoyance* ; — la *représentation en justice des enfants dans les instances en divorce ou en séparation de corps pendantes entre leurs auteurs* ; — *l'organisation et le rôle des associations ouvrières et marchandes en Suisse* ; — les *associations fraternelles d'assurances aux Etats-Unis* ; — la *liberté du taux de l'intérêt conventionel en matière civile* ; — les *mesures à prendre pour éviter les abus des marchés à terme et à livrer* ; — *l'application des lois de la Révolution sur la mendicité dans la commune de Chartres* ; — la *solution automatique de la question sociale* ; — le *rôle de la science et de l'art en sociologie* ; — la *question des crèches* ; — la *réorganisation du baccalauréat* ; — les *progrès de l'institution des caisses d'épargne scolaires dans ces vingt dernières années* ; — les *moyens qui pourraient être employés en France dans le but de stimuler les efforts de l'initiative privée en faveur de l'assistance des orphelins, vieillards, malades et infirmes* ; — les *progrès de la distinction des pouvoirs depuis le 16e siècle jusqu'à 1705* ; — *l'organisation du contentieux administratif de 1790 à l'an VIII.*

(1) J. O., 19, 20, 21, 22, 23, 24 avril 1897.

Digitized by Google

Les concours de l'Académie des sciences morales et politiques.

Sur la proposition de la section de législation, l'Académie proroge au 31 décembre 1889, pour être décerné en 1900, le sujet suivant du prix Saintour qu'elle avait proposé pour l'année 1897 : « *Etude historique et critique sur la personnalité des sociétés civiles et commerciales et des associations qui n'ont pas pour but de partager des bénéfices.* »

Ce prix est de la valeur de 3.000 fr.

Les mémoires devront être déposés au secrétariat de l'Institut avant le 31 décembre 1898.

Sur la proposition de cette même section, l'Académie met au concours les trois sujets de prix suivants :

1° Prix Odilon-Barrot (5.000 fr.) à décerner en 1901 : « *Etude critique sur l'instruction préparatoire en matière d'infractions à la loi pénale jusqu'à l'audience inclusivement.* »

Les mémoires devront être déposés au secrétariat de l'Institut avant le 31 décembre 1900.

2° Prix Bordin (2.500 fr.) à décerner en 1902 : « *Etude sur la responsabilité des accidents de travail.* »

Les mémoires devront être déposés au secrétariat de l'Institut avant le 31 décembre 1901.

3° Prix Saintour (3.000 fr.) à décerner en 1902 : « *Etudier la répression des outrages aux bonnes mœurs et à la morale publique, au triple point de vue de la nature de l'infraction, de la pénalité et de la juridiction.* »

Les mémoires devront être déposés avant le 31 décembre 1901.

Les concours Rossi à la Faculté de droit de Paris.

Concours de 1898. — *Droit constitutionnel.* Prix : 2.000 *fr. Du rôle des Chambres dans l'approbation ou l'exécution des traités internationaux* (*Droit constitutionnel comparé*).

Concours de 1899. — *Droit constitutionnel.* Prix : 4.000 *fr. Etude sur le droit d'association.*

Les mémoires, écrits en français ou en latin, devront être déposés au secrétariat de la Faculté, au plus tard le 28 février 1898 (Concours de 1898), le 28 février 1899 (Concours de 1899).

Toute personne est admise à concourir. Chaque concurrent écrira en tête de son mémoire deux devises : l'une en français, l'autre en latin ; il reproduira les mêmes devises sur l'enveloppe cachetée d'un billet qui contiendra ses nom, prénoms et adresse.

Il pourra être accordé des mentions honorables aux mémoires qui auront le plus approché du prix.

Les noms des auteurs qui auront obtenu des mentions ne seront connus et publiés que sur leur demande.

Digitized by Google

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(1er AVRIL AU 1er JUIN (1897)

RELATIONS INTERNATIONALES

Décret du 15 avril 1897, relatif aux mesures sanitaires applicables en France et en Algérie aux *provenances des pays contaminés de peste* (*J. O.*, 16 avril, p. 2259).

Ce décret se substitue au décret du 9 mars, intervenu sur le même objet.

Loi du 15 avril 1897 portant approbation de l'acte additionnel et de la déclaration du 4 mai 1896, modifiant la convention internationale de Berne du 9 septembre 1886, pour la protection de la *propriété littéraire et artistique* (*J. O.*, 18 avril, p. 2289).

Le texte de ces documents sera publié avec le décret de promulgation.

Egypte. — DÉCRET du 23 avril 1897 rapportant le décret du 20 juillet 1896, qui a interdit l'*importation des drilles, chiffons, linges, hardes, etc., venant d'Egypte* (*J. O.*, 4 mai, p. 2578).

Equateur. — RÉCEPTION par le Président de la République de la lettre par laquelle le général Don Eloy Alfaro lui notifie son *élection à la présidence* de la République de l'Equateur (*J. O.*, 3 avril, p. 1985).

Grèce et Turquie. — NOTE relative à des modifications apportées aux limites du *blocus de la Crète* (*J. O.*, 1er mai, p. 2529).

Perse. — RÉCEPTION le 7 mai 1897, par le Président de la République de S. Exc. Nassir al Molk Aboul Kassim Khan, ambassadeur extraordinaire de Perse, pour la remise de la lettre par laquelle S. M. Mozaffer ed Dine, *shah de Perse*, lui notifie son avènement au trône (*J. O.*, 6 mai, p. 2641).

République dominicaine. — RÉCEPTION par le Président de la République de la lettre par laquelle S. Exc. le général Heureaux lui notifie sa réélection à la *présidence de la République dominicaine* (*J. O.*, 18 mai, p. 2817).

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Loi du 6 avril 1897, concernant la fabrication, la circulation et la vente des *vins artificiels* (*J. O.*, 7 avril, p. 2053).

La fabrication industrielle, la circulation et la vente des *vins de raisins secs* ou autres vins artificiels sont soumises aux droits et régime de l'alcool (art. 1). Les raisins secs à boisson ne pourront circuler qu'en vertu d'acquits à caution garantissant le payement du droit général de consommation, à raison de 30 litres d'alcool par 100 kgr. s'ils sont à destination des fabricants, et le payement des droits de circulation à raison de 6 fr. par 100 kgr. s'ils sont à destination des particuliers pour leur consommation familiale (art. 2).

Les *vins de liqueurs* et *mousseux* restent soumis au régime fiscal des vins (art. 1).

La fabrication et la circulation en vue de la vente des *vins de marc* et des *vins de sucre*, ainsi que des *cidres et poirés* produits autrement que par la fermentation des pommes et poires fraiches, avec ou sans sucrage, sont interdites (art. 3).

La détention, à un titre quelconque, sauf si ce n'est pas en vue de la vente, de ces vins, cidres et poirés est interdite à tout négociant, entrepositaire ou débitant de liquide (art. 3).

Les *boissons de cidre*, d'un degré alcoolique inférieur à trois degrés, ne seront pas comprises dans cette interdiction (art. 3).

La circulation des *boissons de marc*, dites *piquettes*, provenant de l'épuisement des marcs par l'eau, sans addition d'alcool, de sucre ou de matières sucrées, est autorisée si ces boissons sont à destination des particuliers pour consommation familiale (art. 3).

Les peines sont celles portées à l'art. 1er de la loi du 28 février 1872.

Arrêté du ministre du commerce, en date du 15 avril 1897, modifiant l'arrêté

Digitized by Google

du 27 juillet 1891 sur le régime des études et le régime disciplinaire des *Ecoles supérieures de commerce* reconnues par l'Etat (*J. O.*, 19-20-21 avril, p. 2315).

Loi du 16 avril 1897, concernant la répression de la fraude dans le *commerce du beurre et la fabrication de la margarine* (*J. O.*, 17 avril. p. 2278).

Les principales dispositions de la loi sont relatives à l'obligation, pour les fabricants et les marchands, de faire connaître la nature du produit fabriqué ou mis en vente et qui ne constitue pas du beurre, à la surveillance et à l'inspection des fabriques de margarine et d'oléomargarine par des inspecteurs nommés par le gouvernement et dont le traitement est à la charge des établissements surveillés, et aux pénalités.

Décret du 23 avril 1897, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 11 juin 1896 sur les *Halles centrales de Paris* (*J. O.*, 28 avril. p. 2481).

Le décret traite en 63 articles des questions relatives aux pavillons affectés aux ventes en gros et en demi-gros, à l'admission des mandataires, au cautionnement, à la répartition et à l'attribution des emplacements, aux devoirs des mandataires et à la rémunération et aux frais tarifés, au contrôle administratif, aux agents de la préfecture de la Seine et de la préfecture de police, au carreau forain.

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Rapport adressé au Président de la République par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, sur les *habitations à bon marché*, pour l'année 1896 (*J. O.*, 8 avril, p. 2080.

Depuis la loi du 30 novembre 1894, les règlements d'administration publique ont été remaniés, une enquête préparatoire a été menée dans près de 50 départements, 51 comités locaux ont été institués dans 31 départements, 19 sociétés de construction ont vu leurs statuts approuvés par décisions ministérielles.

Le rapport du ministre est suivi de quatre rapports, émanant de membres du conseil supérieur des habitations à bon marché, qui fournissent les détails les plus précis sur l'état de la question des habitations à bon marché.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Loi du 6 avril 1897, modifiant l'art. 175 du Code d'instruction criminelle, relatif à l'*appel des jugements de simple police* (*J. O.*, 7 avril, p. 2053).

Modifications à l'ancien article 174 : l'appel est interjeté par déclaration au greffe du tribunal qui a rendu le jugement dans les dix jours, au plus tard, après celui où il a été prononcé ; et si le jugement est par défaut, dans les dix jours, au plus tard, de la signification de la sentence à personne ou à domicile.

Décret du 24 avril 1897, modifiant les art. 3 et 4 du décret du 4 octobre 1889, constitutif des *tribunaux maritimes spéciaux* dans les colonies affectées à la transportation des condamnés aux travaux forcés (*J. O.*, 28 avril, p. 2485).

Rapport en date du 20 mai 1897, présenté au Président de la République, par le ministre des colonies, sur la marche générale du service de la *relégation* pendant les années 1894 et 1895 (*J. O.*, 26 mai, p. 2991).

Les renseignements fournis dans ce rapport se réfèrent aux effectifs de relégués, à l'alimentation, à l'état sanitaire, au régime disciplinaire, à la relégation individuelle, à l'utilisation de la main-d'œuvre des relégués, au personnel d'administration et de commandement.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Rapport en date du 22 mars 1897, adressé au Président de la République par la commission de surveillance des *banques coloniales* sur les opérations de ces établissements pendant l'exercice 1895-1896 (*J. O.*, 20 mai, p. 2849).

Banques de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, de la Guyane, du Sénégal, de l'Indo-Chine.

Décret du 31 mars 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant règlement de *police sanitaire maritime* dans les colonies et pays de protectorat (*J. O.*, 8 avril, p. 2091).

Ce décret, qui ne comprend pas moins de 148 articles, coordonne les diverses réglementations sur la police sanitaire maritime en vigueur dans nos possessions d'outre-mer, et les met en harmonie avec les dispositions adoptées par la convention sanitaire, signée à Dresde, le 15 avril 1893, et promulguée pour la France par décret du 22 mai 1894.

Digitized by Google

Principaux titres : Objet de la police sanitaire maritime aux colonies et dans les pays de protectorat, patente de santé, médecins sanitaires maritimes, mesures sanitaires au port de départ, pendant la traversée, dans les ports d'escales contaminés, à l'arrivée, marchandises (importation, transit, prohibition, désinfection), stations sanitaires et lazarets, dépôts sanitaires, autorités sanitaires, conseils sanitaires, comités et commissions d'hygiène, attributions des autorités sanitaires en matière de police judiciaire et d'état civil, recouvrement des amendes, etc.

Décret du 9 avril 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant promulgation dans les *colonies autres que la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion*, de la loi du 20 juin 1896, modifiant plusieurs dispositions légales relatives au *mariage* dans le but de le rendre plus facile (*J. O.*, 24 avril, p. 2395).

Décret du 15 mai 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies portant promulgation aux colonies de la loi du 5 septembre 1807, relative aux *droits du Trésor public sur les biens des comptables* (*J. O.*, 19 mai, p. 2839).

La loi du 5 septembre 1807 n'avait jamais été promulguée expressément dans les colonies.

Décret du 18 mai 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant *promulgation de différentes lois* aux colonies (*J. O.*, 23 mai, p. 2939).

Les lois promulguées sont : 1° la loi du 4 juillet 1889, tendant à compléter l'article 177 du Code pénal ; — 2° la loi du 28 décembre 1896, qui abroge les articles 226 et 227 du Code pénal ; — 3° la loi du 6 février 1895, portant modification à l'article 549 du Code de commerce.

Décret du 25 mai 1897, portant création de *médecins auxiliaires* et de *pharmaciens auxiliaires aux colonies* (*J. O.*, 28-29 mai, p. 3029).

Dispositions sur les conditions de nomination, d'avancement, de solde, sur les peines disciplinaires.

Algérie. — Décret du 28 mars 1897, portant modifications aux *règlements de pilotage* de l'Algérie (*J. O.*, 1er avril, p. 1958).

Les modifications portent sur les droits de pilotage, le nombre des pilotes, le matériel de la station.

Arrêté du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, en date du 8 avril 1897, fixant au 16 avril 1897 la date d'application des dispositions prévues par le décret du 29 mars 1897, relatif aux taxes des *correspondances franco-algériennes et franco-tunisiennes* (*J. O.*, 9 avril, p. 2150).

Décret du 12 avril 1897, chargeant le gouverneur général de l'Algérie de statuer sur les questions relatives aux *impôts arabes* qui peuvent être actuellement réglées par des décisions ministérielles (*J. O.*, 25 avril, p. 2247).

Décret du 3 mai 1897, relatif aux *experts-médecins* devant les tribunaux en Algérie (*J. O.*, 25 mai, p. 2965).

Le décret règlemente les conditions dans lesquelles est conféré le titre d'expert-médecin devant les tribunaux, et les honoraires, vacations, frais de transport et de séjour des experts-médecins.

Décret du 19 mai 1896, portant extension à l'Algérie de la loi du 7 juillet 1877, sur l'*hospitalisation des militaires* dans les hospices civils (*J. O.*, 25 avril, p. 2426).

Décret du 25 mai 1897, portant modification au décret du 16 janvier 1896 sur les *sucres et chocolats* (*J. O.*, 30 mai, p. 3042).

Régime des chocolats importés d'Algérie en France et exportés de France à destination de l'Algérie.

Annam et Tonkin. — Décret du 1er avril 1897, portant promulgation en Annam et au Tonkin de diverses lois relatives au *service postal et télégraphique* (*J. O.*, 7 avril, p. 2057).

Les textes énumérés dans le décret sont relatifs à la répression des délits en matière postale et télégraphique.

Annam-Tonkin et **Cambodge.** — Décret du 4 avril 1897, portant création d'un *compte d'assistance pour les fonctionnaires locaux* de l'Annam-Tonkin et Cambodge (*J. O.*, 7 avril, p. 2057).

Ce compte d'assistance est alimenté par des prévisions inscrites annuellement au budget et fixées par le gouverneur général, sur la proposition de l'administration, prévisions qui

Digitized by Google

sont calculées sans distinction de grade ni de classe, sur la base de 500 fr. si on a moins de sept ans de séjour, sur celle de 600 fr. si on a au moins sept années de séjour dans la colonie (art. 1 et 2).

Les sommes acquises à ce titre ne peuvent être payées qu'en cas de licenciement ou de démission pour raison de santé, en cas de sortie de l'administration locale, à titre définitif, à moins que cette sortie ne soit le résultat d'une mesure disciplinaire, et en cas de mise à la retraite (art. 3), et à condition de compter cinq années de service depuis l'entrée dans l'administration locale (art. 6).

L'art. 4 règle les droits des veuves et des orphelins, et l'art. 7 prévoit des avances sur le compte d'assistance dans certains cas déterminés de maladie.

Cochinchine. — Décret du 26 avril 1897, rendant exécutoire en Cochinchine la loi du 20 juillet 1895 sur les *caisses d'épargne* (*J. O.*, 29 avril, p. 2500).

Guadeloupe. — Décret du 9 avril 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant application à la Guadeloupe du décret du 28 décembre 1851, sur la *police des lignes télégraphiques*, et de l'art. 5 de la loi du 29 novembre 1850, relatif à la violation du *secret des correspondances télégraphiques* (*J. O.*, 13 avril, p. 2203).

Guadeloupe-Guyane-Taïti. — Décret du 23 mai 1897, portant modifications à l'assiette des brigades de la compagnie de gendarmerie de la Guadeloupe et des détachements de la Guyane et de Taïti (*J. O.*, 26 mai, p. 2990).

Guinée. — Décret du 4 avril 1897, portant établissement d'une *taxe spéciale* sur certaines marchandises de provenance indirecte importées à la Guinée française (*J. O.*, 7 avril, p. 2057).

Il s'agit de produits et marchandises importés de pays étrangers et qui ne sont pas originaires de ces pays.

Madagascar. — Loi du 5 avril 1897, autorisant la colonie de Madagascar à convertir l'*emprunt contracté en 1886* et à procéder à l'émission d'obligations amortissables en soixante ans, garanties par le gouvernement de la République française (*J. O.*, 6 avril, p. 2034).

Outre les règles sur les conditions de l'opération et l'affectation de la somme empruntée (art. 1, 2, 3, 5), la loi pose certains principes importants relatifs au régime fiscal et aux chemins de fer de Madagascar (obligation de communiquer aux Chambres le projet du budget et les situations provisoires ou définitives de chaque exercice de la colonie de Madagascar; nécessité d'une loi pour tout emprunt contracté par la colonie, pour tout contrat impliquant pour la colonie le payement par annuité des dépenses que ce contrat comporte, pour l'établissement et la concession de l'exploitation de tout chemin de fer, art. 4).

Arrêté du ministre des colonies en date du 7 avril 1897, concernant la conversion de l'emprunt contracté en 1886 par le gouvernement de Madagascar (*J. O.*, 8 avril, p. 2096).

Les obligations 1 1/2 p. 100 émises sont affranchies de tous impôts, taxes ou retenues de quelque nature que ce soit, à Madagascar, tant dans le présent que dans l'avenir.

Loi du 16 avril 1897, portant application à Madagascar du *tarif général des douanes* (*J. O.*, 17 avril, p. 2273).

Décret du 28 avril 1897, supprimant le conseil de guerre de Diégo-Suarez et constituant deux *conseils de guerre* et un conseil de révision permanents à Tananarive (*J. O.*, 2 mai, p. 2552).

Décret du 6 mai 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant approbation de l'arrêté pris par le ministre des colonies le 7 avril 1897, concernant l'*emprunt* de Madagascar (*J. O.*, 9 mai, p. 2661).

Décret du 16 mai 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant création d'un poste de juge suppléant auprès de chacun des *tribunaux de première instance de Tamatave et Majunga* (*J. O.*, 18 mai, p. 2819).

Les jugements sont rendus par le juge suppléant en cas d'empêchement du juge président; il peut également être appelé à remplir les fonctions de ministère public lorsque le procureur de la République est absent ou empêché. — Il ne peut jamais connaître comme juge des affaires dans lesquelles il aurait exercé les fonctions de ministère public.

Nouvelle-Calédonie et Guyane. — Décret du 4 avril 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant modification au décret du 20 mars 1895,

Digitized by Google

qui a organisé la surveillance du procureur général sur les *établissements pénitentiaires* en Nouvelle-Calédonie et du procureur de la République sur ceux de la Guyane (*J. O.*, 7 avril, p. 2056).

Le procureur général de la Nouvelle-Calédonie et de la Guyane (poste créé par le décret du 16 décembre 1896) peuvent, en cas d'empêchement, charger de cette inspection en leurs lieu et place, leur substitut ou le président de la Cour d'appel.

Nouvelle-Calédonie. — Décret du 10 avril 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, concernant le *domaine de l'Etat* à la Nouvelle-Calédonie (*J. O.*, 14 avril, p. 2228).

Pour les aliénations et locations domaniales, l'adjudication aux enchères publiques est de règle. Des exceptions ne sont apportées à ce principe que pour les concessions gratuites d'une superficie maxima de 25 hectares, destinées à encourager la petite colonisation, et, à un autre point de vue, pour les concessions domaniales qui auraient pour objet de rémunérer l'exécution de travaux publics d'intérêt général, construction de chemins de fer, routes, ports, etc. Dans ce cas, ces concessions, qui ne sont pas non plus soumises à la règle du maximum de 500 hectares, ne deviennent définitives qu'après approbation par décret en Conseil d'Etat (art. 7 et 8).

Ce décret se rattache au mouvement d'émigration et de colonisation agricole libre qui s'accentue en Nouvelle-Calédonie.

Le rapport affirme le droit de l'Etat sur le sol à l'encontre de la colonie.

Réunion. — Décret du 5 mai 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, réglementant le fonctionnement du service administratif du *chemin de fer* et du port de la Réunion (*J. O.*, 9 mai, p. 2660).

Le décret renferme à peu près les mêmes règles qui régissent le réseau de l'Etat en France. Il y a cependant des différences tenant à l'éloignement de la colonie.

Tunisie. — Note relative à la réorganisation des commandements militaires de la Tunisie (*J. O.*, 4 mai, p. 2579).

Au lieu de trois commandements militaires (Tunis, Sfax, Gabès), il n'y en a plus que deux (Tunis, Sfax).

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Rapport adressé au garde des sceaux, ministre de la justice, par M. La Borde, conseiller d'Etat, directeur des affaires civiles et du sceau, sur les résultats de l'application, pendant l'année 1895, des dispositions du Code civil relatives à la *nationalité* (*J. O.*, 7 avril, p. 2057).

Naturalisations en France : 4.468 ; — en Algérie, 1.250 (sur lesquels 28 indigènes algériens seulement) ; — en Tunisie, 22 ; — au Tonkin et en Annam, 42. — Déclarations pour décliner la qualité de Français, 496 ; — déclarations en vue d'acquérir la qualité de Français, 2.945 ; — réintégrations dans la qualité de Français, 2.812, dont 2.409 pour des femmes ; — autorisations de se faire naturaliser à l'étranger : 12.

Le nombre total des acquisitions de la qualité de Français en 1895 est de 17.766, contre 22.642 en 1894.

Décret du 11 avril 1897, précédé d'un rapport du ministre des finances, instituant une commission en vue d'étudier les modifications à introduire dans la législation des *pensions civiles* (*J. O.*, 16 avril, p. 2258).

Le rapport rappelle les tentatives faites en 1873 et en 1891 pour modifier le régime des pensions civiles qui présente des imperfections et des lacunes, préjudiciables à la fois à l'Etat et aux intéressés, et qui ont été notamment signalés à la Chambre des députés lors de la discussion du budget de 1897.

Décret du 17 mai 1897, modifiant, pour certains arrondissements, le tableau de répartition des *conseillers d'arrondissement* à élire par chaque canton (*J. O.*, 22 mai, p. 2901).

Les arrondissements intéressés sont : Château-Thierry (Aisne), Gannat et Lapalisse (Allier), Castellane (Basses-Alpes), Pont-l'Evêque (Calvados), Guéret (Creuse), Ribérac (Dordogne), Besançon (Doubs), Dreux (Eure-et-Loir). Segré (Maine-et-Loire), Verdun-sur-Meuse (Meuse), Cosne (Nièvre), Cambrai (Nord), Bellac (Haute-Vienne).

Décret du 1er mai 1897, précédé d'un rapport du ministre des travaux publics, instituant une médaille d'honneur en faveur des *cantonniers et agents inférieurs ressortissant au ministère des travaux publics* (*J. O.*, 28-29 mai, p. 3025).

La durée des services exigée pour l'obtention de la médaille est de trente ans, sauf réduction en cas de circonstances exceptionnelles.

Digitized by Google

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. — RÉGIME DOUANIER. — RÉGIME MONÉTAIRE.

Déclaration générale de la Cour des comptes, en date du 24 mars 1897, sur les *comptes de l'année 1895* (*J. O.*, 9 avril, p. 211).

Loi du 7 avril 1897, relative au *régime des sucres* (*J. O.*, 8 avril, p. 2077).

Voir l'étude très complète de notre collaborateur, M. A. Wahl, sur la question du sucre, dans le n° de mars-avril 1897, p. 275.

Note relative à l'approbation, par la commission permanente des valeurs de douane, des *taux d'évaluation des marchandises d'importation et d'exportation pour 1896* (*J. O.*, 11 avril, p. 2156).

Décret du 14 avril 1897, autorisant l'admission en franchise temporaire des *blés tendres* destinés à la fabrication des amidons (*J. O.*, 16 avril, p. 2259).

Par 100 kgr. de blé tendre il doit être présenté 55 kgr. d'amidon de blé tendre. — La réexportation ou la constitution en entrepôt de l'amidon doit avoir lieu dans les six mois, et les opérations d'entrée et de sortie ne peuvent, quant à présent, s'effectuer qu'à Marseille, Paris et Lyon.

Déclaration générale de la *Cour des comptes*, en date du 17 avril 1897, sur la *situation définitive de l'exercice 1895* (*J. O.*, 15 mai, p. 2781).

Décret du 18 avril 1897, précédé d'un rapport du ministre des finances, relatif aux *déclarations en douane* des marchandises arrivant de l'étranger ou qui y sont expédiées (*J. O.*, 23 avril, p. 2361).

Le décret apporte certaines modifications à la loi du 22 août 1791, titre II, nécessitées par les exigences nouvelles du commerce, il introduit notamment la possibilité pour l'administration des douanes d'autoriser le débarquement des marchandises avant le dépôt des déclarations de détail.

Décrets du 18 avril 1897, précédés d'un rapport du ministre des finances, fixant le prix de vente en Corse : 1° des *tabacs* fabriqués dans la métropole ; 2° des *poudres* à feu (*J. O.*, 25 avril, p. 2425).

Voir art. 6 de la loi de finances du 30 mars 1897.

Décret du 28 avril 1897, fixant pour 1897, le maximum de la rente viagère à laquelle les *cantonniers de l'Etat* pourront avoir droit par application du décret du 22 février 1896 (*J. O.*, 7 mai, p. 2625).

Les deux tiers du salaire.

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES.

Décret du 31 mars 1897, précédé d'un rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, tendant à faire bénéficier du traitement attaché à la *médaille militaire* un certain nombre d'anciens militaires de l'armée auxiliaire en 1870-71 (*J. O.*, 4 avril, p. 2001).

Les dispositions limitatives des décrets des 16 décembre 1871 et 26 octobre 1879 cessent, à partir du 1er janvier 1897, d'être applicables aux gardes nationaux mobiles ou mobilisés et à ceux qui leur sont assimilés par la loi du 29 août 1870.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 5 avril 1897, concernant le droit au bénéfice de campagne de guerre et à la *médaille coloniale* accordé au personnel qui a séjourné dans le Haut-Oubangui en 1895-1896 (*J. O.*, 6 avril, p. 2039).

Loi du 8 avril 1897, modifiant l'art. 48 de la loi du 13 mars 1875, relative à la constitution des *cadres et des effectifs de l'armée* active et de l'armée territoriale (*J. O.*, 11 avril, p. 2153).

La modification porte sur l'artillerie, le génie et le train des équipages de l'armée territoriale fournis par la région.

Décret du 14 avril 1897, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif aux capitaines au long cours nommés *enseignes de vaisseau de réserve* (*J. O.*, 23 avril, p. 2366).

Le décret détermine les conditions de navigation et d'examen que doivent remplir les capitaines au long cours pour pouvoir être admis dans le corps des officiers de marine.

Digitized by Google

Circulaire du ministre de la marine, en date du 15 avril 1897, relative au service des *télégraphistes militaires* dans les arsenaux (*J. O.*, 16 avril, p. 2261).

Décrets du 28 avril et du 1er mai 1897, précédés d'un rapport du ministre de la marine, portant modification au décret du 2 juillet 1893 sur le *service des défenses sous-marines*, et au décret du 10 juillet 1895 sur la solde, l'administration et la comptabilité des *équipages de la flotte* (*J. O.*, 5 mai, p. 2596).

Loi du 1er mai 1897, modifiant, en faveur des hommes auxquels il aura été fait application de la loi du 26 mars 1891, les articles 5, 48 et 59 de la loi du 15 juillet 1889, sur le *recrutement de l'armée* (*J. O.*, 4 mai, p. 2577).

En vertu de cette loi, les articles visés de la loi du 15 juillet 1880 et qui prescrivent l'envoi dans les bataillons d'Afrique des hommes ayant encouru certaines condamnations correctionnelles, ne sont pas applicables à ceux qui ont bénéficié de la loi Bérenger.

Décret du 1er mai 1897, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, portant *réorganisation des régiments de spahis algériens* (*J. O.*, 8 mai, p. 2642).

Ce décret, en 30 articles, détermine en particulier, avec plus de précision que ne l'avait fait le décret du 6 janvier 1874, l'état des officiers indigènes et le rôle qu'ils sont appelés à remplir comme organes du commandement.

Rapport adressé le 7 mai 1897, au ministre de la guerre, par la commission de classement pour les *emplois réservés aux anciens sous-officiers* (*J. O.*, 12 mai, p. 2706).

Le nombre total des demandes classées était de 1801, sur lesquelles il a été nommé, en 1896, 529 candidats.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 15 mai 1897, relative aux engagements et rengagements dans l'*armée coloniale* (*J. O.*, 16 mai, p. 2794).

Sous certaines réserves, les engagements et rengagements au titre de l'armée coloniale sont de nouveau reçus, à partir du 1er juin 1897, dans les conditions du décret du 4 août 1894.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 15 mai 1897, concernant les sous-officiers de l'*infanterie de marine* (*J. O.*, 16 mai, p. 2974).

Modifications aux prescriptions de la circulaire du 29 novembre 1895, en ce qui touche les nominations et les désignations coloniales, dans le sens d'un renforcement de l'autorité ministérielle.

Décret du 16 mai 1897, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, modifiant l'article 8 du décret du 7 septembre 1891, relatif au recrutement des *gardes d'artillerie* de 3e classe (*J. O.*, 20 mai, p. 2861).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 18 mai 1897, relative au stage des soldats conducteurs du *train des équipages militaires* (*J. O.*, 19 mai, p. 2839).

Circulaire du ministre de la marine portant modification d'un décret précédé d'un rapport et modifiant un tableau annexé au décret du 8 juillet 1892 sur la réorganisation de l'*artillerie de la marine* (*J. O.*, 20 mai, p. 2862).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 20 mai 1897, prescrivant des modifications aux indications du tableau A, joint à l'instruction du 16 avril 1894, sur la tenue des feuillets du personnel des *officiers des troupes de la marine* (*J. O.*, 22 mai, p. 2903).

Arrêté du président du conseil, ministre de l'agriculture et du ministre de la guerre, instituant des *commissions hippiques* (*J. O.*, 26 mai, p. 2989).

Il est établi six commissions hippiques correspondant aux six arrondissements d'inspection générale des haras. Ces commissions, composées de membres du personnel des haras et de celui des remontes, étudient les questions relatives à l'élevage et au fonctionnement du service des remontes. Elles tiennent deux sessions par an. Elles ne peuvent émettre que des avis.

Circulaire du ministre de la marine, relative à la situation trimestrielle des journées de présence donnant droit à la *ration* (*J. O.*, 28-29 mai, p. 2028).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Arrêté du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, en date du

Digitized by Google

3 avril 1897, précédé d'un rapport du directeur des Beaux-Arts, ouvrant aux élèves-femmes l'*école nationale et spéciale des Beaux-Arts* (*J. O.*, 4 avril, p. 2002).

Cet arrêté, pris en exécution de la loi de finances de 1897, ouvre aux élèves-femmes, dans les conditions du règlement du 3 octobre 1883, l'école nationale et spéciale des beaux-arts proprement dite, c'est-à-dire les cours de dessin et de modelage, les cours oraux, la bibliothèque et les galeries.

Rapport général sur les travaux de la *session des sociétés des Beaux-Arts*, par M. Henry Jouin (*J. O.*, 24 avril, p. 2411).

Décret du 28 avril 1897, concernant les droits à percevoir des aspirants au certificat d'études supérieures et au diplôme de licencié ès sciences (*J. O.*, 6 mai, p. 2610).

Certificats d'études supérieures : 30 fr. (Examen, certificat, visa de certificat). — Diplôme de licencié ès sciences : 40 fr.

Décret du 6 mai 1897, fixant la *taxe d'affranchissement pour les lettres de convocation aux examens*, expédiées par les recteurs d'Académie, les doyens de Facultés, les directeurs des écoles supérieures du gouvernement et les inspecteurs des Académies (*J. O.*, 12 mai, p. 2705).

C'est la taxe d'affranchissement préalable prévue par la loi du 29 mars 1889.

Arrêté du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, en date du 14 mai 1897, instituant une commission supérieure des *expositions rétrospectives des beaux-arts et des arts décoratifs*, et nommant les membres de cette commission (*J. O.*, 15 mai, p. 2777).

SANTÉ PUBLIQUE

Rapport adressé le 1er avril 1897, aux ministres de l'agriculture et des finances, par M. Obry, sous-inspecteur des domaines, au nom de la commission instituée pour contrôler l'exécution des lois du 4 avril 1889 et 10 juillet 1894 sur l'épandage des eaux d'égout de la ville de Paris (*J. O.*, 5 mai, p. 2598).

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Tableau des résultats de l'exploitation des *chemins de fer français d'intérêt général* pendant les années 1896 et 1895 (*J. O.*, 13 avril, p. 2214).

Longueur exploitée au 31 décembre 1895 : 36.286 ; au 31 décembre 1896 : 36.839. Différence en plus sur les recettes entre 1895 et 1896 : 30.917.326.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Notification au gouvernement de la République de l'adhésion du gouvernement britannique pour le protectorat de Sarawak (Bornéo), à la convention d'*union postale universelle* (*J. O.*, 1er avril, p. 1933).

Notification au gouvernement de la République française de l'accession du gouvernement anglais, pour la colonie anglaise de *Ceylan*, à la convention télégraphique internationale (*J. O.*, 17 avril, p. 2273).

Décret du 16 avril 1897, fixant les taxes à percevoir sur les *colis-postaux à destination de Costa-Rica* (*J. O.*, 23 avril, p. 2362).

Décret du 12 mai 1897, fixant la taxe à percevoir pour l'affranchissement des *colis-postaux* expédiés par la voie de Roumanie (*J. O.*, 19 mai, p. 2835).

Notification au gouvernement de la République de l'accession de la compagnie allemande des télégraphes sous-marins, à la convention télégraphique internationale pour le câble reliant l'île de Borkum à Vigo (*J. O.*, 30 mai, p. 3041).

QUESTIONS DIVERSES

Rapport lu, le 22 avril 1897, à la séance générale du conseil du *bureau central météorologique*, par M. Bouquet de la Grye, président, membre de l'Institut (*J. O.*, 24 avril, p. 2397).

Digitized by Google

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcés par le *Président de la République* au cours de son *voyage dans les départements de l'Ouest* (*J. O.*, 19-20-21 avril, p. 2317; — 22 avril, p. 2338 ; — 23 avril, p. 2367 ; — 24 avril, p. 2395 ; — 25 avril, p. 2429 ; — 26 avril, p. 2452 ; — 27 avril, p. 2469 ; — 28 avril, p. 2487 ; — 29 avril, p. 2500).

Discours prononcé le 11 avril 1897, par M. Delpeuch, *sous-secrétaire d'Etat des postes et des télégraphes*, à l'inauguration du *monument de Journault*, à Sèvres (*J. O.*, 13 avril, p. 2204).

Discours prononcés, le 11 avril 1897, à la réunion annuelle de l'*œuvre de l'orphelinat de l'enseignement primaire*, par M. Mézières, membre de l'Académie française, député, *président de l'Œuvre* et par M. Rambaud, *ministre de l'instruction publique et des beaux-arts* (*J. O.*, 15 avril, p. 2245).

L'œuvre de l'orphelinat de l'enseignement primaire, fondée en 1885, fournit des secours aux veuves et orphelins des membres de l'enseignement primaire décédant avant d'avoir atteint l'âge légal de la retraite. Avec les crédits intitulés : « Secours et allocations », inscrits au budget de l'enseignement primaire, les ressources de l'œuvre permettent d'adoucir, ce que le ministre a justement appelé les duretés et les cruautés de la loi de 1853.

Discours prononcé, le 20 avril 1897, par M. Rambaud, *ministre de l'instruction publique et des beaux-arts* à l'inauguration du *monument de Paul Baudry*, à la Roche-sur-Yon (*J. O.*, 22 avril, p. 2329).

Discours prononcé, le 21 avril, par M. l'amiral Besnard, *ministre de la marine*, à l'inauguration du *monument élevé à la mémoire des enfants de la Loire-Inférieure* (*J. O.*, 23 avril, p. 2367).

Discours prononcé par M. Darlan, *garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes*, à l'inauguration du *monument élevé à la mémoire du président Carnot à Angoulême*, le 2 mai 1897 (*J. O.*, 4 mai, p. 2582).

Discours prononcé par M. le procureur général Renaud, à l'audience solennelle de la *Cour des comptes* du 15 avril 1897 (*J. O.*, 6 mai, p. 2611).

Le procureur général signale comme précédemment les difficultés que rencontre la Cour pour l'application de la nouvelle législation sur la comptabilité des fabriques, conseils presbytéraux et consistoires. Il y a quinze trésoriers de fabriques cathédrales qui n'ont encore effectué aucune production.

Discours prononcé, le 8 mai, par M. Barthou, *ministre de l'intérieur*, à la cérémonie funèbre en l'honneur des *victimes du « Bazar de la Charité »* (*J. O.*, 9 mai, p. 2662).

Discours prononcé par M. Méline, *président du Conseil, ministre de l'agriculture*, au concours régional agricole de Valence, le 16 mai 1897 (*J. O.*, 19 mai, p. 2840).

Défense de la politique du ministère. Indication de lois restant à voter intéressant l'agriculture.

Discours prononcés par le Président de la République, par les ablégats, et par l'archevêque de Lyon, lors de la *remise de la barrette cardinalice* aux archevêques de Lyon, de Rennes et de Rouen (*J. O.*, 21 mai, p. 2881).

Discours prononcé par M. Louis Barthou, *ministre de l'intérieur*, au banquet de la *Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité* (*J. O.*, 30 mai, p. 3057).

Détails sur la mutualité en France.

Digitized by Google

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

(AVRIL ET MAI 1897)

SÉNAT

Projets et propositions de loi

Cadres et effectifs de l'armée active et de l'armée territoriale. — Adoption (urgence) du projet de loi adopté par la Chambre des députés, tendant à modifier l'article 48 de la loi du 13 mars 1875 relative à la constitution des — Séance du 2 avril (*J. O.*, 3 avril, p. 704).

Commerce du beurre et de la margarine. — Discussion et adoption (1re délibération) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, concernant la répression de la fraude dans le — Séances des 5 avril (*J. O.*, 6 avril, p. 750) ; 6 avril (*J. O.*, 7 avril, p. 758) ; 8 avril (*J. O.*, 9 avril, p. 778).

Instruction préalable en matière de crimes et de délits. — Suite de la 1re délibération : 1° sur la proposition de loi de M. Constans et plusieurs de ses collègues, ayant pour objet de modifier certaines règles de l' ; — 2° sur le projet de loi ayant pour objet d'introduire le débat contradictoire et certains éléments de publicité dans l' — Séances des 18 mai (*J. O.*, 19 mai, p. 810) ; 20 mai (*J.O.*, 21 mai, p. 819) ; 21 mai (*J. O.*, 22 mai, p. 835) ; 24 mai (*J. O.*, 25 mai, p. 851) ; 28 mai (*J. O.*, 29 mai, p. 885).

Madagascar. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, autorisant la colonie de Madagascar à convertir l'*emprunt* contracté en 1886 et à procéder à l'émission d'obligations amortissables en soixante ans, garanties par le gouvernement de la République française. Séance du 2 avril (*J. O.*, 3 avril, p. 701).

— Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant application à — du *tarif général des douanes*. Séance du 9 avril 1897 (*J. O.*, 10 avril, p. 799).

Missions et expositions à l'étranger. — Adoption (urgence) du projet de loi relatif aux récompenses à décerner à l'occasion des — Séance du 9 avril (*J. O.*, 10 avril, p. 806).

Propriété littéraire et artistique. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant approbation : 1° de l'acte additionnel du 4 mai 1896, modifiant les articles 2, 3, 5, 7, 12 et 20 de la Convention internationale conclue à Berne, le 9 septembre 1886, pour la protection de la — ainsi que les nos 1 et 4 du protocole de clôture annexé à cette convention ; 2° de la déclaration du 4 mai 1896, interprétant certaines dispositions de la même convention et de l'acte additionnel précité. Séance du 9 avril (*J. O.*, 10 avril, p. 805).

Recrutement de l'armée. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, tendant à modifier en faveur des hommes auxquels il aura été fait application de la loi du 26 mars 1891, les articles 5, 48 § 10 et 59 de la loi du 15 juillet 1889 sur le — Séance du 8 avril (*J. O.*, 9 avril, p. 777).

Digitized by Google

Sucres. — Suite de la discussion du projet de loi adopté par la Chambre des députés, relatif au régime des — Séances des 1er avril (*J. O.*, 2 avril, p. 681) ; 3 avril (*J. O.*, 4 avril, p. 733) ; 5 avril (*J. O.*, 6 avril, p. 737).

Interpellations et questions. — Résolutions.

Immunité parlementaire. — Discussion et adoption des conclusions du rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la demande de M. le Procureur général près la Cour d'Appel de Paris, relative à la suspension de l' — en ce qui concerne un sénateur. Séance du 1er avril (*J. O.*, 2 avril, p. 677).

Licence des publications et des théâtres. — Interpellation de M. Bérenger sur la — Séances du 8 avril (*J. O.*, 9 avril, p. 786); 9 avril (*J. O.*, 10 avril, p. 806).

Menées cléricales et directions pontificales. — Interpellation de M. Joseph Fabre sur les — Séances de 2 2 avril (*J. O.*, 3 avril, p. 705) ; 3 avril (*J. O.*, 4 avril, p. 721).

Taxes et redevances d'irrigation. — Question adressée par M. Baudens au président du Conseil, ministre de l'agriculture au sujet des — Séance du 1er avril (*J. O.*, 2 avril, p. 679).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi.

Banque de France. — Discussion (1re délibération) du projet de loi portant prorogation du privilège de la — Séance du 25 mai 1897 (*J. O.*, 26 mai, p. 1288).

Batellerie fluviale. — Adoption (1re délibération) de la proposition de loi sur le régime hypothécaire de la — Séance du 24 mai 1897 (*J. O.*, 25 mai, p. 1263).

Bureaux de placement. — Suite de la discussion des propositions de loi sur les — Séance des 2 avril 1897 (*J. O.*, 3 avril, p. 1024) ; 9 avril (*J. O.*, 10 avril, p. 1139).

Cumul des pensions concédées à des officiers et assimilés avec des traitements civils. — Suite de la discussion et adoption de la proposition de loi relative au — Séance du 6 avril 1897 (*J. O.*, 7 avril, p. 1092).

Détention préventive reconnue erronée. — Discussion et déclaration d'urgence en faveur d'une proposition de loi ayant pour but d'accorder une indemnité aux victimes d'une — Séance du 8 avril 1897 (*J. O.*, 9 avril, p. 1119).

Droits de quai. — Adoption (urgence) d'un projet de loi tendant à la modification des conditions de perception des — Séance du 1er avril 1897 (*J. O.*, 2 avril, p. 991).

Expédition de Madagascar. — Adoption (urgence) du projet de loi ayant pour objet de modifier la loi du 25 janvier 1896 relative à l'obtention et à la délivrance de la médaille commémorative de l' — Séance du 25 mai 1897 (*J. O.*, 26 mai, p. 1287).

Fortifications et zône militaire de Paris. — Prise en considération d'une proposition de loi tendant à la suppression des — Séance du 8 avril 1897 (*J. O.*, 9 avril, p. 1117).

Frontière franco-belge. — Adoption (urgence) du projet de loi portant approbation de la convention ayant pour objet de rectifier la — entre les communes de Gussignies et de Roisin, et signée à Paris le 15 mars 1891. — Séance du 22 mai 1897 (*J. O.*, 23 mai, p. 1244).

Digitized by Google

Haut-Commandement. — Suite de la discussion (1re délibération) du projet et des propositions de loi relatifs à l'organisation du — Séances des 1er avril 1897 (*J. O.*, 2 avril, p. 1001) ; 8 avril (*J. O.*, 9 avril, p. 1119).

Jury national. — Dépôt, lecture et rejet par la question préalable d'une proposition de loi de M. Sembat, portant création d'un — Séance du 8 avril 1897 (*J. O.*, 9 avril, p. 1111).

Madagascar. — Discussion (1re délibération) d'un projet de loi autorisant le ministre des colonies à accorder à la *Société auxiliaire de la colonisation française* à Madagascar la concession d'une route à péage pouvant être ultérieurement convertie en une ligne de chemin de fer entre Fianarantsoa et la côte Est de — Séances du 1er avril 1897 (*J. O.*, 2 avril, p. 1000).

— Adoption (urgence) du projet de loi portant application à — du *tarif général des douanes*. Séance du 8 avril 1897 (*J. O.*, 9 avril, p. 1115).

Propriété littéraire et artistique. — Adoption (urgence) du projet de loi portant approbation : 1° de l'acte additionnel du 4 mai 1896, modifiant les articles 2, 3, 5, 7, 12 et 20 de la Convention internationale conclue à Berne, le 9 septembre 1886, pour la protection de la — ainsi que les nos 1 à 4 du protocole de clôture annexé à cette convention ; 2° de la déclaration du 4 mai 1896, interprétant certaines dispositions de la même convention et de l'acte additionnel précité. Séance du 8 avril 1897 (*J. O.*, 9 avril, p. 1117).

Recrutement de l'armée. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi portant modification des articles 5, 48 et 59 de la loi du 15 juillet 1889, sur le — Séance du 2 avril 1897 (*J. O.*, 3 avril, p. 1015).

Sociétés de secours mutuels. — Deuxième délibération sur la proposition de loi relative aux — Séances des 21 mai 1897 (*J. O.*, 22 mai, p. 1219) ; 28 mai (*J. O.*, 27-28 mai, p. 1306).

Sources dites des vallées du Loing et du Lunain. — Discussion (1re délibération) du projet de loi ayant pour objet de déclarer d'utilité publique les travaux à exécuter par la ville de Paris pour le captage, la dérivation et l'adduction à Paris des — Séances des 20 mai (*J. O.*, 21 mai, p. 1195) ; 24 mai (*J. O.*, 25 mai, p. 1265) ; 25 mai (*J. O.*, 26 mai, p. 867).

Vins artificiels. — Discussion et adoption de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, adoptée avec modifications par le Sénat, concernant la fabrication, la circulation et la vente des — Séance du 2 avril 1897 (*J. O.*, 3 avril, p. 1016).

Interpellations et questions. — Résolutions.

Accidents du travail. — Question de M. Charpentier au ministre du commerce au sujet des — Séance du 29 mai 1897 (*J. O.*, 30 mai, p. 1322).

Bazar de la Charité. — Communication du Président de la Chambre des députés, relative à la catastrophe du — Séance du 18 mai 1897 (*J. O.*, 19 mai, p. 1177).

— Interpellation de M. G. Berry sur les responsabilités encourues dans l'incendie du — Séance du 29 mai 1897 (*J. O.*, 30 mai, p. 1323).

Collège Sainte-Barbe. — Adoption (urgence) du projet de loi autorisant l'acquisition par l'État des bâtiments du — Séance du 5 avril 1897 (*J. O.*, 6 avril, p. 1071).

Dégrèvements aux contribuables qui ont subi des pertes par suite des gelées. — Question de M. Bienvenu Martin au ministre des finances relativement aux — Séance du 22 mai 1897 (*J. O.*, 23 mai, p. 1239.

Digitized by Google

Eaux de la rivière l'Avre. — Interpellation de MM. Gellibert des Seguins et Modeste Leroy sur la façon dont le gouvernement entend faire respecter par la ville de Paris les décisions votées par les Chambres et relatives à la captation, à la dérivation et à l'adduction à Paris des — Séance du 18 mai 1897 (*J. O.*, 19 mai, p. 1178).

Événements d'Orient. — Questions adressées au ministre des affaires étrangères sur les — par M. Gauthier (de Clagny) et Cochin. Séance du 3 avril 1897 (*J. O.*, 4 avril, p. 1044 et 1047).

Instruction criminelle. — Interpellations : 1° de M. Viviani « sur la responsabilité encourue par le juge d'instruction et les agents de l'instruction dans un procès criminel ouvert devant la Cour d'Assises de la Seine ; 2° de MM. Mougeot et Dujardin-Beaumetz, sur les mesures que M. le Garde des sceaux compte prendre pour réprimer les abus que vient de révéler à nouveau la procédure du secret dans l'instruction des affaires criminelles ». Séances des 5 avril 1887 (*J. O.*, 6 avril, p. 1076) ; 6 avril (*J. O.*, 7 avril).

Lois ouvrières. — Interpellation de M. Renou sur les mesures que le Gouvernement compte prendre pour assurer le respect des décrets et des lois dites — Séance du 22 mai 1897 (*J. O.*, 23 mai, p. 1244).

Madagascar. — Interpellation de M. Pourquery de Boisserin sur les événements de — Séance du 3 avril 1897 (*J. O.*, 4 avril, p. 1030).

— Question adressée par M. Le Myre de Vilers au ministre des affaires étrangères sur des déclarations faites au Parlement britannique au sujet de Madagascar. Séance du 3 avril 1887 (*J. O.*, 4 avril, p. 1049).

Marchandage. — Question adressée par M. Renou au garde des sceaux, ministre de la justice au sujet de l'application du décret du 2 mars 1848, relatif au — Séance du 10 avril 1897 (*J. O.*, 11 avril, p. 1156).

Orient.. — Question de M. Gauthier (de Clagny) au ministre des affaires étrangères sur les résultats de la politique suivie par le Gouvernement en — Séance du 22 mai 1897 (*J. O.*, 23 mai, p. 1240).

Panama. — Questions adressées par M. G. Berry et par M. Rouanet au garde des sceaux, ministre de la justice, et interpellation de M. le comte d'Hugues au sujet des poursuites dirigées dans l'affaire du — Séance du 18 avril 1897 (*J. O.*, 11 avril, p. 1156).

Politique générale du Gouvernement. — Interpellation de M. Delcassé sur la — Séance du 29 mai 1897 (*J. O.*, 30 mai, p. 1331).

Rengagement des sous-officiers. — Question adressée par M. Bazille au ministre de la marine au sujet de l'application aux troupes de la marine de la loi du 6 février 1897 sur le — Séance du 10 avril 1897 (*J. O.*, 11 avril, p. 1153).

Suppression de traitements ecclésiastiques. — Question adressée au ministre des cultes par M. l'abbé Gayraud sur la — Séance du 5 avril 1897 (*J. O.*, 6 avril, p. 1067).

Trains ouvriers. — Interpellation de M. Chauvin sur les mesures que le ministre des travaux publics compte prendre pour améliorer et étendre le service des — Séance du 3 avril 1897 (*J. O.*, 4 avril, p. 1050).

Tramway des Champs-Élysées. — Interpellation de M. Binder relative à l'autorisation donnée à la Compagnie des Omnibus d'établir un tramway à traction mécanique entre St-Philippe-du-Roule et la porte d'Orléans. Séance du 3 avril 1897 (*J. O.*, 3 avril, p. 1056).

Tremblement de terre à la Guadeloupe. — Question de M. Isaac au ministre des colonies au sujet des mesures que le Gouvernement compte prendre pour parer aux misères causées par le — Séance du 29 mai 1897 (*J. O.*, 30 mai, p. 1321).

Digitized by Google

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Droit constitutionnel

FORMAZIONE E REVISIONE DELLE COSTITUZIONI MODERNE, par A. BRUNIALTI. — IL DIRITTO PUBLICO INGLESE E LA SUA TRANSFORMAZIONE, par le même. 2 broch., in-8, 67 et 63 p. Turin, 1895 et 1896. Unione tipografico editrice.

Chacun des volumes de la *Biblioteca di scienze politiche e amministrative* est précédée d'une préface du directeur de cette utile publication, M.Brunialti. Les deux brochures sont, la première, la préface du tome II, la seconde, la préface du tome III. La première brochure résume ce qu'il y a d'essentiel dans l'ouvrage de M. Borgeaud sur la *Formation et la révision des constitutions* et sur les *Etudes de droit constitutionnel* de M. Boutmy. Dans la seconde, c'est l'œuvre de Gneist qui est analysée.

LA QUESTIONE DEL PARLAMENTARISMO, par E. L. PELLEGRINO. Firenze, 1896, Fratelli-Cammelli, in-8, 243 p.

LA POLEMICA SUL PARLAMENTARISMO, par IGNAZIO TAMBARO. Naples, 1896, Jovene et Cie, 19 p.

Ecrits de polémique sur les attaques dont le parlementarisme a été l'objet en Italie dans ces derniers temps.

COURS DE DROIT CIVIL FRANÇAIS, par Ch. BEUDANT, professeur à la Faculté de droit de Paris, doyen honoraire, publié par son fils, Robert Beudant, professeur à la Faculté de droit de Grenoble. Paris, 1896, A. Rousseau. Introduction. Explication du titre préliminaire. In-8. VIII-184 p.

Nous signalons cette partie du grand ouvrage du regretté professeur de la Faculté de droit de Paris, où se trouvent sur le droit en général et sur la théorie de la loi (promulgation, publication, date, autorité et application de lois) des développements d'un grand intérêt et qui rentrent dans le programme général de la *Revue*.

LOUIS PAOLI. — QUESTIONS CONSTITUTIONTELLES. — EXAMEN DE CERTAINS POINTS DE LA CONSTITUTION DE FÉVRIER 1875.— Broch. in-8, 78 p. — Paris, Pedone, 1897.

Une étude rapide des principes et du fonctionnement de notre Constitution amène l'auteur à réclamer diverses réformes : 1° changement du système électoral pour la Chambre des députés, par l'établissement du scrutin de liste, et pour le Sénat, de manière que le nombre des électeurs fût proportionnel à la population et que les corps élus et les corporations de métiers fussent appelés à fournir le premier noyau du corps électoral sénatorial ; — 2° droit de dissolution transporté au Congrès ; — 3° révision de la Constitution selon la procédure législative ordinaire ; — 4° responsabilité politique des ministres décidée par le Congrès ; — 5° discussion du budget par le Congrès.

Science financière

RECOPILACION DE LEYES Y DECRETOS RELATIVOS AL RETIRO DEL PAPEL MONEDA, par José VICENTE FABRES. Santiago de Chile, 1896, imprenta nacional, 147 p.

Recueil de tous les textes qui ont organisé la récente réforme monétaire du Chili.

LES BUDGETS FRANÇAIS, par P. BIDOIRE et A. SIMONIN. III. Budget de 1896. Projet de budget de 1897. Paris, 1897, Giard et Brière, in-18, 3 fr.

Digitized by Google

Le plan de cette publication, utile à consulter est le suivant. Les auteurs étudient d'abord les dispositions de la loi de finances votée. Ils passent ensuite aux questions pendantes et non encore résolues. Il paraît un volume chaque année depuis trois ans.

Recueils généraux. — Science pénitentiaire.

CODE DE L'ALGÉRIE ANNOTÉ. — Recueil chronologique des lois, ordonnances, décrets, arrêtés, circulaires, etc., formant la législation algérienne actuellement en vigueur, avec les travaux préparatoires et l'indication de la jurisprudence, suivi d'une Table alphabétique de concordance, par MM. ROBERT ESTOUBLON, professeur à la Faculté de droit de Paris, directeur honoraire de l'École de droit d'Alger et ADOLPHE LEFÉBURE, conseiller à la Cour d'appel d'Alger, professeur honoraire à l'École de droit. — 1 fort vol. in-8 jésus; Alger, Ad. Jourdan, libraire-éditeur, 1896.

Ouvrage tenu au courant par des *Suppléments annuels*.

LOIS, DÉCRETS, RÈGLEMENTS ET CIRCULAIRES SE RAPPORTANT AUX SERVICES PÉNITENTIAIRES, gr. in-8, Melun, Imprimerie administrative, 866 pages. — Ce recueil publié par ordre de M. BARTHOU, ministre de l'intérieur, et d'après les instructions de M. DUFLOS, directeur de l'administration pénitentiaire, réunit très heureusement tous les textes, jusque-là dispersés, qui se rapportent aux services pénitentiaires. Le plan adopté, à la fois chronologique et méthodique, facilitera les recherches : I. Lois diverses ; II. Personnel ; III. Établissements de longues peines ; IV. Établissements de courtes peines ; V. Colonies publiques de jeunes détenus ; VI. Transfèrements. Signalements anthropométriques.

TROISIÈME CONGRÈS NATIONAL DU PATRONAGE DES LIBÉRÉS TENU A BORDEAUX DU 25 au 29 MAI 1896.

Nos lecteurs ont été tenus au courant des travaux de ce congrès. Ils trouveront dans ce volume les rapports qui ont préparé les discussions du Congrès, les travaux des sections et des assemblées générales et, en appendice, une très importante enquête sur les sociétés de patronage renfermant, avec une remarquable introduction de M. A. RIVIÈRE, les réponses de quarante sociétés au questionnaire qui leur avait été adressé par l'Union des Sociétés de patronage de France.

Droit international.

RECLAMACIONES PRESENTADAS AL TRIBUNAL ANGLO-CHILENO (1894-1896). 4 vol. petit in-4. — INFORME DEL AJENTE DE CHILE ANTE EL TRIBUNAL ANGLO-CHILENO. 1 vol. petit in-4, Santiago de Chili, 1896, Eccilla.

Ces cinq volumes renferment le compte-rendu très complet des opérations du tribunal arbitral Anglo-Chilien, créé par la convention du 20 septembre 1893. Il y a là une mine de renseignements très précieux sur la jurisprudence relative aux réclamations des sujets étrangers pour dommages à eux causés par une insurrection ou une guerre civile.

LES ARMÉNIENS ET LA RÉFORME DE LA TURQUIE. — Conférence faite par M. ALBERT VANDAL, de l'Académie française. Paris, 1897. G. Plon, Nourrit et Cie, gr. in-8, 53 pages.

L'éloquente conférence de M. A. Vandal, outre le récit des odieux massacres arméniens, renferme un résumé historique des essais de réforme tentés en Turquie depuis plus de 60 ans et une vue de la méthode à suivre pour faire aboutir ces réformes. L'orateur a insisté en terminant sur le rôle utile que peut jouer la France dans la question d'Orient.

Digitized by Google

Éducation.

L'ÉDUCATION NOUVELLE. — Études de pédagogie comparée (Troisième série), par EDMOND DREYFUS-BRISAC, rédacteur en chef de la *Revue internationale de l'enseignement*. In-8, XII-407 p., Paris, 1897, Masson et Cie, 6 fr.

Recueil d'articles ou d'études sur l'éducation à ses divers degrés et en différents pays. La plus importante a pour titre : l' « Enseignement obligatoire et les Commissions scolaires ». L'auteur y signale que l'obligation est très imparfaitement appliquée et attribue ce résultat à l'organisation des commissions scolaires.

LÉON BOURGEOIS. — L'ÉDUCATION DE LA DÉMOCRATIE FRANÇAISE.— Discours prononcés de 1890 à 1896. Paris, 1897, Cornély, in-18, III-298 p., 2 fr.

Réunion et classification historiques des principaux discours prononcés de 1890 à 1896 par le chef du parti radical, Léon Bourgeois, sur les questions d'éducation : question des Universités, réforme des méthodes pédagogiques, éducation civique et sociale, enseignement professionnel, etc. Les discours classés sous la rubrique : Education sociale touchant par bien des points aux questions politiques et sociales.

MAURICE WOLFF.— L'ÉDUCATION NATIONALE, 1897, in-18. Paris, V. Giard et E. Brière, VII-203 p., 3 fr.

L'auteur signale avec une grande force l'insuffisance et le danger même de notre éducation actuelle, qui ne s'inquiète assez ni de développer chez nos jeunes gens les hautes vertus de charité et de désintéressement, ni de les initier au rôle important et difficile qu'ils seront appelés à remplir demain, et dont ils ne connaîtront pour ainsi dire pas le premier mot. Education sentimentale d'une part, éducation civique et sociale de l'autre, tels sont les deux termes du proplème qu'il s'agit pour l'Université de résoudre, sous peine de perdre la légitime autorité dont elle jouit.

Il faut donner à l'histoire une fonction plus active, compléter son enseignement par des considérations d'économie politique et de sociologie, et surtout par le commentaire raisonné d'écrivains philosophes ou politiques.

L'auteur voudrait même qu'on confiât aux poètes une part très grande dans l'éducation de nos jeunes gens.

Histoire diplomatique

M. THIERS, LE COMTE DE SAINT-VALLIER, LE GÉNÉRAL DE MANTEUFFEL ; LIBÉRATION DU TERRITOIRE (1871-1873), documents inédits, par HENRI DONIOL. In-18. Paris, 1897, Colin, XVI-451 p., 4 fr.

Pour écrire cette page douloureuse de notre histoire, M. H. Doniol a eu à sa disposition des sources inédites et des documents originaux, en particulier la correspondance quotidienne de M. Thiers avec M. de Saint-Vallier, notre plénipotentiaire. Les parties essentielles de ces documents sont transcrites. C'est pour la première fois que se trouve révélé le détail des négociations de la libération du territoire.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LE SEPTIÈME VOLUME

I. — ARTICLES DE FOND

Pages.

DIOBOUNIOTIS (G.). — La science du droit dans l'ancienne Grèce..... 235-254
JACQUELIN (R.). — Les Cent-jours et le régime parlementaire..... 193-220
MICHEL (HENRY). — De l'histoire des doctrines politiques (sa nature, sa méthode, son esprit)..... 221-234
MICHOUD (L.). — De la responsabilité des communes à raison des fautes de leurs agents..... 41-84
MOREAU (F.). — Le pouvoir ministériel..... 85-105
PERREAU. — Du contrôle hiérarchique en matière administrative. 439-458
ROUSSEL (CH.). — De la responsabilité pécuniaire des ministres..... 385-416
WALRAS (L.). — L'État et les chemins de fer..... 415-438
ZANICHELLI (D.). — Les partis politiques en Italie..... 1-40

II. — CHRONIQUES

Chronique constitutionnelle et parlementaire (MOREAU). 255-274, 459-483

Chronique fiscale et financière (WAHL)..... 106-141, 275-306, 484-496

Chronique internationale (PIEDELÈVRE)..... 307-332

Chroniques politiques.

— Allemagne (PILOTY)..... 142-156
— Angleterre (STEVENSON)..... 307-340
— Australie (HARRISON-MOORE)..... 157-166
— Espagne (LOPEZ-SELVA)..... 497-515
— Grèce (CALLISPÉRIS)..... 340-345
— Portugal (CANDIDO DE FIGUEIREDO)..... 516-520
— Roumanie (Mlle SARMISA BILCESCO)..... 521-526

III. — ANALYSES ET COMPTES-RENDUS

Ouvrages d'auteurs français.

DUCROCQ. — Cours de droit administratif (BARRILLEAU)..... 427-533
TARBOURIECH. — La responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail (SAUVAIRE-JOURDAN)..... 346-353

Ouvrages d'auteurs espagnols.

SALILLAS. — El delincuente español. El lenguaje (ALTAMIRA)..... 167-168

Digitized by Google

Ouvrages d'auteurs russes

TARASOFF. — Manuel de la science du droit policier (COMBOTHEGRA).. 169

Ouvrages d'auteurs suisses.

L. WALRAS. — Etudes d'économie politique (L. D.)..... 168

IV. — REVUE DES PÉRIODIQUES

Périodiques français.

— La Révolution française (NOVEL)..... 170-173

Périodiques anglais.

— Contemporary Review (Revue contemporaine) (LEPPINGTON)..... 173-174
— Nineteenth Century (Le XIXe siècle) (LEPPINGTON)..... 174-175

Périodiques des États-Unis.

— American journal of sociology (The) (Journal américain de sociologie (VALÉRY)..... 545-546
— Annals of the American Academy of political and social science (Annales de l'Académie américaine de science politique et sociale) (VALÉRY)..... 546-547
— Arena (The) (VALÉRY)..... 534-537
— Harvard Law Review (VALÉRY)..... 537-538
— John Hopkins University Studies (VALÉRY)..... 538-541
— Political science Quarterly (Revue trimestrielle de science politique (VALÉRY)..... 542-545
— Yale Review (The) (La Revue de Yale) (VALÉRY)..... 541-542

Périodiques néerlandais.

— Gids (De) (Le Guide) (VERKOUTEREN)..... 177
— Rechstgeleerd Magazyn (Magasin du droit) (VERKOUTEREN)..... 176
— Themis (VERKOUTEREN)..... 175
— Vragen des Zyds (Questions à l'ordre du jour (VERKOUTEREN)..... 176
— Zydsschrift voor Strafrecht (Revue du droit pénal) (VERKOUTEREN) 176

Périodiques suisses.

— Anzeiger für schweizerische Geschichte (Indicateur d'histoire suisse) (BORGEAUD)..... 357-358
— Bibliothèque universelle et revue suisse (BORGEAUD)..... 358-359
— Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Annuaire politique de la Confédération suisse (BORGEAUD)..... 354
— Revue historiqne vaudoise (BORGEAUD)..... 359-361
— Semaine littéraire (BORGEAUD)..... 358
— Statistisches Iahrbuch der Schweiz (Annuaire statistique (BORGEAUD) 357
— Zeitschrift für Sweizerisches Recht (Revue du droit suisse (BORGEAUD)..... 358

Digitized by Google

— Zeitschrift für Schweizerische Statistik (Journal de statistique suisse) (BORGEAUD) 357
— Zeitschrift für Schweizerische Strafrecht (Revue pénale suisse (BORGEAUD) 358

V. — VARIÉTÉS

Les prochains concours d'agrégation des Facultés de droit 178
Congrès international de législation du travail 554-556
Le congrès des sociétés savantes de Paris et des départements 559
Les concours de l'Académie des sciences morales et politiques 560
Les concours Rossi à la Faculté de droit de Paris 560
La constitution de l'État de Ceara au Brésil 556-559
M. Albert Desjardins 178
Résolutions prises par l'Institut de droit international dans le session de Venise (septembre 1896) 362-369
La société suisse des juristes et l'unification du droit 548-554

VI. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

Agriculture, droit rural, législation forestière 180, 371
Assistance publique et institutions de prévoyance 186, 377
Commerce et législation commerciale. Navigation 179, 370, 561
Cultes 185
Discours officiels 186, 378, 569
Droit administratif général 182, 373, 565
Droit criminel et régime pénitentiaire 180, 562
Industrie et législation industrielle. Questions ouvrières 179, 562
Instruction publique et beaux arts 185, 376, 567
Législation civile 370
Législation et organisation financières. Régime douanier. Régime monétaire 182, 374
Législation et organisation militaires 184, 374, 566
Législation extra-continentale (Algérie, colonies, protectorats) 180, 371, 562
Organisation constitutionnelle et parlementaire. Elections et législation électorale. Questions politiques 179
Questions diverses 186, 508
Postes et télégraphes 186, 378, 560
Procédure civile. Organisation judiciaire. Auxiliaires de la justice. 370
Relations internationales 370, 561
Santé publique 186, 508
Travaux publics et voies de communication 378, 508

VII. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Sénat.

— Interpellations et questions. — Résolutions 188, 380, 571
— Projets et propositions de loi 188, 379, 570

Chambre des députés.

— Interpellations et questions. — Résolutions 189, 381, 572
— Projets et propositions de loi 189, 380, 571

Digitized by Google

VIII. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

ANGLO-CHILENO (Reclamaciones presentadas al tribunal —)..... 575
ANDRÉ DANIEL. — L'année politique (1896)..... 384
BALICKI. — L'Etat comme organisation coercitive de la société politique... 122
BEUDANT (CH.). — Cours de droit civil français..... 574
BIDOIRE et SIMONIN. — Les budgets français 574
BORDEAUX. — Troisième congrès du patronage des libérés tenu à —..... 575
BOURGEOIS (Léon). — L'éducation de la démocratie française..... 576
BRUNELLI. — Della istituzione d'un consiglio privato della corona..... 384
BRUNIALTI. — Formazione e revizione delle costituzione moderne..... 574
CARPENTIER. — Codes et lois pour la France, l'Algérie et les colonies..... 384
CRAHAY. — La Politique de Saint-Thomas d'Aquin..... 384
DONIOL. — M. Thiers, le comte de Saint-Vallier, le général de Manteuffel : libération du territoire..... 576
DREYFUS-BRISAC. — L'éducation nouvelle..... 576
DUFLOS. — Lois, décrets, règlements et circulaires se rapportant aux services pénitentiaires..... 575
DUTHOIT. — Le droit constitutionnel de l'empire allemand..... 384
ESTOUBLON. — Code de l'Algérie annoté.. 575
FABRES. — Recopilacion de leyes y decretos relativos al retiro del papel moneda..... 374
FERRI. — Socialisme et Science positive..... 192
MARX (Karl). — Misère de la philosophie..... 191
NYS (E.). — Etudes de droit international et de droit politique..... 192
PAOLI. — Questions constitutionnelles..... 574
PELLEGRINO. — La questione del parlementarismo..... 574
ROCHE (Jules). — Contre l'impôt sur le revenu..... 191
ROUSIERS (P. de). — Le trade-unionisme en Angleterre..... 191
STOURM. — Cours de finances : le budget..... 191
TAMBARO. — La polemica sul parlementarismo..... 574
TISSIER. — Traité théorique et pratique des dons et legs aux établissements publics et d'utilité publique..... 191
VANDAL. — Les Arméniens et la réforme de la Turquie..... 575
WOLFF. — L'éducation nationale..... 576

IX. — NOTICES BIOGRAPHIQUES

DIOBOUNIOTIS (Georges), Professeur agrégé à l'Université d'Athènes. 254
JACQUELIN (René), Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université, chargé du cours de droit constitutionnel 220
MICHEL (Henry), Chargé de cours à la Faculté des lettres de l'Université de Paris. 234
MICHOUD, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Grenoble. . 84
MOREAU (Félix), Professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Aix-Marseille 105
PERREAU, Chargé de cours à la Faculté de droit de l'Université d'Aix. . . . 458
ROUSSEL (Ch.), Conseiller d'Etat. 416
WALRAS (Léon), Profeseeur honoraire à l'Université de Lausanne 436
ZANICHELLI, Professeur de droit constitutionnel à l'Université royale de Sienne. 39

Digitized by Google

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES DU SEPTIÈME VOLUME

ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES. — Les concours de l' — (variétés), p. 560.

ACCIDENTS. — La responsabilité des — dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, par E. Tarbouriech (analyse), p. 346.

ACTES susceptibles de contrôle hiérarchique, p. 444.

ADMINISTRATION. — Les autorités considérées par les lois de l'an III et de l'an VIII comme parties intégrantes de l' —, p. 51.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES de l'Empire allemand, p. 149.

AGENTS. — Responsabilité des communes à raison des fautes de leurs —, p. 41.

AGRÉGATION des Facultés de droit.— Les prochains concours d' — (variétés), p. 178).

ALGÉRIE. — Tabacs importés en —, p. 491. — Régime des alcools dénaturés en —, p. 492.

ALLEMAGNE. — Mouvement féministe en —, p. 175.

— Chronique constitutionnelle et parlementaire, p. 459.

— Chronique politique, p. 142. — I. *L'Empire.* — Le nouveau Code civil, p. 142. — Les Bourses, p. 142. — Loi sur l'organisation industrielle, p. 144. — Assurance ouvrière, p. 147. — Les colonies, les affaires étrangères, l'armée, p. 149. — Le Reichstag, p. 150. — II. *Les Etats.* — Prusse, p. 151. — Bavière, p. 153. — Saxe, p. 154. — Wurtemberg, p. 154. — Bade, p. 155. — Alsace-Lorraine, p. 156.

ALSACE-LORRAINE. — Lois nouvelles de l' —, p. 156.

AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY (THE) (périodique américain, analyse) : Notre république est-elle une institution avortée ? (*Is our Republic a failure ?*), par H. Pratt Judson, p. 545. — Articles divers, p. 545.

ANGLETERRE. — Le pouvoir ministériel en —, p. 88. — Responsabilité des ministres en —, p. 175. — L' — et le Transvaal, p. 327.

— Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 255.— Constitution : Chambre des Lords, p. 255. — Le nouveau cabinet, p. 256.

— Chronique politique, p. 333. — Les débuts de la session de 1896, p. 333. — *L'Education Bill*, p. 334. — *Agricultural and Rating act*, p. 337. — *Diseases of animals act*, p. 347. — Mesures diverses, p. 338. — Le Ministère, p. 338. — Situation des partis, p. 339.

ANNALS of the American Academy of political and Social Science (périodique américain, analyse). — Le canal du Nicaragua et la doctrine de Monroe, par L. M. Keabsbey, p. 546. — La théorie des forces sociales, par Simon N. Patten, p. 546. — *An early essay on proportionnal representation* (un essai précoce sur la représentation proportionnelle), par E.-J. James, p. 546. — *New academic degrees at Paris* (nouveaux titres universitaires à Paris), par C A. Veditz, p. 547. — *Fusion of political parties* (la fusion des partis politiques), par D. S. Remsen, p. 547.

ANNÉE POLITIQUE (1896). — L' —, par André Daniel, p. 384.

ANZEIGER für schweizerische geschichte (*Indicateur de l'histoire suisse*, périodique suisse, analyse), p. 357.

APPENZELL. — Canton d' —, p. 465.

ARENA (THE). — Périodique américain (analyse), p. 534. — L'impôt unique, p. 534. — Premiers pas vers la nationalisation du sol, p. 534. — Coalition des monopolisateurs et de la milice, p. 534. — Esquisse d'une nouvelle philosophie de la monnaie, p. 534. — Pourquoi le Sud désire la frappe libre de l'argent, p. 535. — Fraudes commises par certaines banques, p. 535. — Progrès politique prochain, p. 535. — Télégraphes aux Etats-Unis, p. 536. — Assistance des pauvres honteux, p. 536. — Articles divers, p. 536.

ARMÉE. — L' — allemande, p. 149.

ARMÉES SUISSES. — De l'organisation des — à travers l'histoire, p. 534.

ARMÉNIE. — Les affaires d' —, p. 312.

ASSEMBLÉE CONSTITUANTE. — Sa conception de la commune, p. 47.

Digitized by Google

ASSISTANCE PUBLIQUE. — Du système d' — de Roscher, p. 354.

ASSOCIATION PRIVÉE. — La commune considérée par la jurisprudence comme une —, p. 45.

ASSURANCE OUVRIÈRE en Allemagne, p. 147.

ATARAXIE DANS LA VIE POLITIQUE. — De l' —, p. 354.

ATTROUPEMENTS et rassemblements. — Loi du 10 vendémiaire an IV, p. 77. — Loi municipale du 5 avril 1884, p. 81.

AUTONOMIE COMMUNALE. — L' — d'après Thouret, p. 52. — L'idée autonomiste dans les districts de Paris, p. 171.

AUSTRALIE. — (Chronique politique), p. 157. — Les relations entre le gouvernement impérial et les colonies australiennes, p. 157. — La fédération australienne, p. 158. — Le « Referendum », p. 159. — L'Etat politique des partis, p. 162. — Principaux faits politiques et législatifs, p. 164.
— Mouvement fédéral en —, p. 174.

AUTORITÉ. — Responsabilité communale à raison des actes d' —, p. 62.

AUTORITÉS soumises au contrôle hiérarchique, p. 446.

AUTRICHE-HONGRIE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 466.

AVANCES de la Banque de France à l'Etat, p. 112.

BADE. — Lois nouvelles du Grand-Duché de —, p. 155. — Le secret du vote dans le Grand-Duché de —, p. 461.

BALTIMORE. — Gouvernement municipal de —, p. 541.

BANQUE DE FRANCE. — Le renouvellement du privilège de la — (chronique fiscale et financière), p. 106. — Le principe du renouvellement, p. 107. — Sa durée, p. 108. — Escompte du papier agricole, p. 109. — Part de l'Etat sur les bénéfices, p. 111. — Avances de la — à l'Etat, p. 112. — Aides prêtés par la — aux services publics, p. 113. — Billets non remboursés, p. 115. — Dispositions diverses, p. 116 et s.

BAVIÈRE. — Lois nouvelles du royaume de —, p. 153. — Droit de suffrage en —, p. 461,

BELGIQUE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 260.

BÉNÉFICES. — Part de l'Etat sur les — de la Banque de France, p 111.

BIBLIOTHÈQUE UNIVERSELLE ET REVUE SUISSE (périodique suisse, analyse), p. 358. — Une ligue nationale, par E. Tallichet, p. 358.

BILLETS de banque non remboursés, p. 112. — Conditions de la suppression du cours légal des —, p. 117.

BILLON ÉTRANGER. — La crise du — (Chronique fiscale et financière), p. 121.

BODIN. — Sur la souveraineté, p. 544.

BOIS. — Remboursement des frais d'administration des — des communes et des établissements publics, p. 492.

BOMBARDEMENT des villes maritimes, p. 309.

BOURSES en Allemagne, p. 142.

BRÉSIL (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 481. — La constitution de l'Etat de Ceara au —. (Variétés), p. 556.

BUDGET de 1897. — (Chronique fiscale et financière), p. 484.

BULGARIE (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 467.

CAISSE DE LA DETTE EGYPTIENNE (Affaire de la), p. 316.

CEARA. — La constitution de l'Etat de — au Brésil, p. 556.

CHAMBRES ROUMAINES. — Dissolution des —, p. 521.

CHEMINS DE FER. — L'Etat et les —, p. 417.

CODE CIVIL ALLEMAND. — Le nouveau —, p. 142.

CODES et Lois pour la France, l'Algérie et les colonies, par A. Carpentier, p. 384.

COLONIES ALLEMANDES, p. 149.

COMMUNES. — De la responsabilité des — à raison des fautes de leurs agents, p. 41.

COMMUNISTE. — Un projet — en 1795, p. 173.

COMPROMIS AUSTRO-HONGROIS. — Le renouvellement du — (Chronique fiscale et financière), p. 131.

COMPTABLES PUBLICS. — Rapports de la Banque de France avec les —, p. 116.

CONFÉDÉRATION SUISSE, p. 462.

CONFISCATIONS. — Modération des — en matière de contributions indirectes, p. 492.

CONGRÈS des Sociétés savantes de Paris et des départements (Variétés), p. 559.

CONSEIL PRIVÉ. — *Della istituzione di un consiglio privato della corona nel nostro regime parlamentare*, par I. Brunelli, p. 384.

Digitized by Google

CONSTITUTION de l'Etat de Ceara au Brésil, p. 556. — Voy. sur les diverses constitutions, la Chronique constitutionnelle et parlementaire, p. 459 et suivantes.

CONSULAT A VIE. — Son établissement, p. 172.

CONTEMPORARY REVIEW (Revue contemporaine ; périodique anglais. Analyse). — L'avenir du Home Rule, p. 173. — Crime et châtiment, par Simpson, p. 173.

CONTREBANDE DE GUERRE, p. 307. — Réglementation internationale de la —, p. 364.

CONTRIBUTIONS INDIRECTES. —.Modération des —, p. 492.

CONTRÔLE HIÉRARCHIQUE. — Du — en matière administrative, par E. H. Perreau, p. 439-458. — § 1. Du fondement du contrôle hiérarchique, p. 439. — § 2. De la nature juridique des actes de contrôle hiérarchique, p. 442. — § 3. Des actes susceptibles de contrôle hiérarchique, p. 444. — § 4. Des autorités soumises au contrôle hiérarchique. — § 5. Des vices autorisant le contrôle hiérarchique, p, 455.

CORSE. — Régime fiscal de la —, p. 490.

CORTÈS espagnoles, p. 514.

COSTA-RICA. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 480.

CRÉDIT AGRICOLE, p. 109.

CRÉTOISE (La question), p. 340.

CRIMES ministériels non prévus par les lois pénales, p. 401.

CUBA. — Guerre de —, p. 497. — Réformes administratives à —, p. 500. — Emprunt pour la guerre de —, p. 512.

DANEMARK. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 202.

DE GIDS (Le Guide, périodique néerlandais. Analyse). — Un droit de vote conservateur, par Cort Van der Linden, p. 177.

DÉLÉGATION MUNICIPALE, p. 66.

DELINCUENTE ESPAÑOL (El). — El languaje. — (Le délinquant espagnol, le langage), par Rafaël Salillas. (Analyses et comptes-rendus), p. 166.

DESJARDINS (Albert), Professeur à la Faculté de droit de Paris (Variétés), p. 178.

DÉTOURNEMENT de pouvoirs, p. 455.

DETTE ÉGYPTIENNE. — La commission de la — (Chronique fiscale et financière), p. 139.

DROIT ADMINISTRATIF. — Cours de — et de législation française des finances, avec introduction de droit constitutionnel et les principes de droit public par M. Ducrocq. (Analyses et comptes-rendus, p. 527).

DROIT CONSTITUTIONNEL de l'empire allemand, par E. Duthoit, p. 384.

DROIT INTERNATIONAL (Institut de), p. 307. — Bulletin bibliographique, p. 575.

DROIT PÉNAL. — Congrès de — à Lisbonne, p. 518.

DROIT POLICIER. — Outschebnik naouki politseïskago prava (Manuel de la science du —), par Tarasoff. (Analyses et comptes-rendus), p. 168.

DUPRIEZ, Professeur à l'Université de Louvain, p. 85.

ECONOMIE SOCIALE. —Etudes d' —, par Léon Walras (Analyses et comptes-rendus), p. 168.

EDUCATION. — (Bulletin bibliographique), p. 576.

ELECTION PRÉSIDENTIELLE (L') — aux Etats-Unis et les finances américaines (Chronique fiscale et financière), p. 124.

EMISSION. — Augmentation du maximum de l' —, p. 118.

EMPEREUR ALLEMAND (L') — et le Bundesrath, p. 542.

EMPIRE ALLEMAND (Constitution de l' —), p. 459.

EMPRUNT ESPAGNOL pour la guerre de Cuba, p. 512.

ESCOMPTE du papier agricole, p. 109.

ESPAGNE. — Les finances et les réformes fiscales de l' —, p. 132.

— Chronique constitutionnelle et parlementaire, p. 470.

— Chronique politique, p. 497.— L'— et les Etats-Unis, p. 508. — La politique en —, p. 514.— La guerre de Cuba, p. 497. — Les réformes politico-administratives en faveur de Cuba, p. 500. — L'Espagne et les Etats-Unis, p. 508. — Insurrection des Philippines, p. 510. — L'emprunt national pour le paiement des dépenses de la guerre de Cuba, p.512. — Les Cortès, p.514. — La politique en général, p. 514.

ETAT (L' —) et les chemins de fer, par Léon Walras, p. 417-436, introduction, p. 417. — I. Des services publics et des monopoles économiques, p. 420. — II. Des chemins de fer comme services publics et comme monopoles économiques, p. 428.

ETATS-UNIS.—Le pouvoir ministériel aux —, p. 95. — Les — et l'Espagne, p. 508. — Chronique constitutionnelle et parlementaire des Etats-Unis, p. 478.

Digitized by Google

EXPATRIATION. — V. Nationalité.

EXTRADITION. — Quelques cas intéressants, p. 321.

FÉDÉRAL. — Le mouvement — en Australie, p. 174.

FÉDÉRATION AUSTRALIENNE, p. 158.

FÉDÉRATIONS. — Les deux — bretonnes-angevines, p. 170.

FÉMINISTE. — Mouvement — en Allemagne, p. 175.

FINANCES (Les) — et les réformes fiscales en Espagne (Chronique fiscale et financière), p. 132.

FINANCES AMÉRICAINES, p. 124.

FONDEMENT du contrôle hiérarchique, p. 439.

FONDS SOCIAL de la Banque de France. — Addition des produits au —, p. 118.

FORESTIER. — Art. 72 du Code —, p. 76.

FRANCE. — Le pouvoir ministériel en —, p. 100.

FRIBOURG en 1798, par F. Reichlen, p. 359. — Nouvelles lois constitutionnelles à —, p. 465.

GENÈVE. — Modifications constitutionnelles à —, p. 465.

GENS DE COULEUR. — Les — libres et leurs députés en 1789, p. 172.

GESTION. — Responsabilité communale à raison des actes de —, p. 60.

GEX. — Répression de la fraude dans le pays de —, p. 491.

GLARIS. — Canton de —, p. 465.

GOUVERNEMENT IMPÉRIAL BRITANNIQUE. — Ses relations avec les colonies australiennes, p. 157.

GRÈCE (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 469.

GUILLAUME III et la révolution de 1688, p. 89.

HABITATIONS OUVRIÈRES aux Pays-Bas, p. 176.

HARVARD LAW REVIEW. — (Périodique américain), analyse. — *Justice according to law* (la justice selon le droit), par Sir Frederick Pollock, p. 537. — *A new nation* (une nation nouvelle), par Hollis R. Bailly, p. 537. — *Federal Restraints upon State Regulation of railroad Rates of Fares and Freight* (Contrôle fédéral sur la règlementation des tarifs de chemins de fer par les autres Etats), par W.-F. Dana, p. 538. — *Practice of Law in New-York City* (La pratique du droit à New-York), par Thomas F. Taylor, p. 538.

HAWAÏ. — Histoire constitutionnelle d' —, p. 538.

HENRION DE PANSEY. — Son opinion sur le pouvoir municipal, p. 57.

HERVIEU (Paul) — député, p. 85.

HIÉRARCHIQUE. — Du contrôle — en matière administrative, p. 439.

HISTOIRE DIPLOMATIQUE (Bulletin bibliographique), p. 576.

HOME RULE. — Son avenir, p. 573.

IMMUNITÉS CONSULAIRES, p. 309, — *id.* p. 366.

IMPOT SUR LE REVENU. — L' —, par E. Boussard, p. 359.

INCOMPÉTENCE ADMINISTRATIVE, p. 452.

INDUSTRIELLE. — L'organisation — en Allemagne, p. 144.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. — Résolutions prises par l' — dans la session de Venise (septembre 1896), p. 362-369. — Règles relatives à l'usage du pavillon national pour les navires de commerce, adoptées par l'Institut de droit international en séance du 30 septembre 1896, p. 363. — Règlementation internationale de la contrebande de guerre, p. 364. — Conflits de lois en matière de nationalité (Naturalisation et expatriation), p. 365. — Règlement sur les immunités consulaires, p. 366.

INTERNATIONALE — Chronique, p. 307-332. — Session de l'Institut de droit international à Venise, p. 307. — La coutrebande de guerre, p. 307. — Le bombardement des villes maritimes, p. 309. — La nationalité des navires de commerce, p. 311. — Affaires arméniennes, p. 312. — Affaire de la caisse de la dette égyptienne, p. 316. - Extradition: quelques cas intéressants, p. 321. — L'Angleterre et le Transvaal, p. 327.

IRRESPONSABILITÉ. — Doctrine de l' — des ministres, p. 393.

ITALIE. — Les partis politiques en — p. 1. — *Risorgimento* de l' —, p. 1. — Réforme électorale en 1882 en —, p. 10 — Presse politique en —, p. 30. — Chronique constitutionnelle et parlementaire, p. 469.

JOHN HOPKINS University studies in historical and political science p. 538. — *Constitutional history of Hawaii* (Histoire constitutionnelle d'Hawaï), par H.-E. Chambers, p. 538. — *The city government of Baltimore* (gouvernement municipal de Baltimore), par Thaddeus P. Thomas, p. 541. — *Colonial origins of New England Senates* (Les origines coloniales des Sénats de la nouvelle Angleterre), par F.-L. Riley, p. 541.

JURIDICTION compétente en matière

Digitized by Google

de responsabilité pécuniaire des ministres, p. 407.

JURISTES. — Société suisse des —, p. 548.

LA FAYETTE (Le général —), p. 171.

LA HARPE. — Une lettre inédite de Frédéric-César de — sur ses fonctions de précepteur des grands ducs de Russie, p. 359.

LAMARTINE. — Thèse soutenue par —, p. 391.

LEADER de la majorité eu Angleterre — son rôle, p. 91.

LIPPE-DETMOLD. — Question de droit successoral dans la principauté de —, p. 461.

MAIRE. — Actes que le préfet accomplit à sa place, p. 68. — Sa situation mixte, p. 71.

MENDICITÉ, — Rapports du comité de — et de l'Assemblée constituante, p. 172.

MEXIQUE. — Les Français au —, p. 542.

— (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 480.

MICHOUD. — Notice biographique sur L. —, professeur de droit administratif à la Faculté de droit de l'Université de Grenoble, p. 84.

MINISTÈRE libéral Stordza en Roumanie, p. 521.

MINISTÈRE Aurélian en Roumanie, p. 525.

MINISTÉRIEL. — Le pouvoir —, p. 85.

MINISTRES. — Les — dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, par L. Dupriez, professeur à l'Université de Louvain, p. 85. — Les —, leur rôle et leurs attributions dans les différents Etats organisés, par Paul Hervieu, député, p. 85. — Responsabilité pécuniaire des —, p. 385.

MIRABEAU. — Son opinion sur l'organisation municipale, p. 50.

MONNAIES. — Trébuchage et transport des —, p. 116.

MONROE. — La doctrine de —, p. 542. — La doctrine de — et le canal du Nicaragua, p. 546.

MOREAU.— Notice biographique sur Félix —, professeur de droit public et constitutionnel à la Faculté de droit d'Aix, p. 105.

NATIONALITÉ, — Résolutions adoptées par l'Institut de droit international en séance du 29 septembre 1896, relativement aux conflits de lois en matière de — (Naturalisation et expatriation), p. 365.

NATIONALITÉ des navires de commerce, p. 311.

NATURALISATION, — V. Nationalité.

NATURE JURIDIQUE des actes de contrôle hiérarchique, p. 439.

NEUCHATEL.— Loi électorale, p. 465.

NINETEENTH CENTURY (THE). — (Le XIXe siècle — périodique anglais ; analyse). — L'union commerciale de l'Empire, par sir Edward Yung, p. 174. — Le mouvement fédéral en Australie, par sir F. N. C. Bradon, p. 174. — Le mouvement féministe en Allemagne, par Mrs Herbraud Russel, p. 175.

NOBLESSE FRANÇAISE. — Sa conversion en 1789, p. 170.

NORVÈGE.— (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 266.

NOUVELLE-GALLES DU SUD. — Mouvement législatif dans la —, p. 165.

OPPOSITION parlementaire ; sa tactique, p. 172.

PAIRS. — Chambre des — en Portugal, p. 473.— Condamnation du ministère Polignac par la Cour des — p. 404.

PARTIS POLITIQUES en Australie, p. 162.

PARTIS POLITIQUES EN ITALIE (Les), par M. Zanichelli, p. 1-40. — I. Les partis politiques à l'époque du *Risorgimento* de l'Italie, p. 1. — II. Les partis politiques dans le Parlement jusqu'à la Réforme électorale de 1882, p. 10. — III. Les partis politiques italiens depuis 1885 jusqu'à ce jour, p. 17. — IV. Les partis inconstitutionnels en Italie, p. 21. — V. La presse politique en Italie, p. 30.

PAUVRES. — Question des — aux Pays-Bas, p. 176.

PAVILLON NATIONAL. — Règles relatives à l'usage du — pour les navires de commerce, adoptées par l'Institut de droit international en séance du 30 septembre 1896, p. 363.

PAYS-BAS. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 262.

PEINE CONDITIONNELLE. — La —, par E. Picot, p. 358.

PÉNALE. — Responsabilité — des communes, p. 65.

PENSIONS des infirmes et vieillards, p. 495.

PERREAU. — Notice biographique sur M. E. H. Perreau, chargé de cours à la faculté de droit d'Aix p. 458.

PHILIPPINES. — Insurrection des îles —, p. 510.

POLICE MUNICIPALE, p. 72.

POLIGNAC. — Le ministère — condamné par la Cour des Pairs, p. 404.

Digitized by Google

POLITICAL SCIENCE QUATERLY. — (Périodique américain), analyse. p. 542. — *Five centuries of liquor legislation in England* (Cinq siècles de législation sur les boissons en Angleterre), par E. Porritt, p. 542. — *The German Emperor and the federal Council* (L'empereur allemand et le Conseil fédéral), par R. Hudson, p. 542. — *The Monroe doctrine* (La doctrine de Monroe), par J. B. Moore. — *The French in Mexico* (Les Français au Mexique), par F. Bancroft. — *Recent pseudo-Monroeism* (La pseudo-doctrine de Monroe), par J. W. Burgess, p. 542. — *What is aparty ?* (Qu'est-ce qu'un parti ?), par Amson D. Morse, p. 543. — *Jean Bodin on Sovereignty* (J. Bodin sur la souveraineté), par W. A. Dunning p. 544. — *Party politics and finance* (La politique des partis et les questions financières), par Ed. Cary. — *The corporation as a form of colonial government* (La corporation en tant que forme du gouvernement colonial), par L. H. Osgood, p. 544.

POLITISCHES JAHRBUCH DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (Annuaire politique de la confédération suisse, périodique suisse, analyse), p. 354. — De l'ataraxie dans la vie politique, p. 354. — L'organisation des armées suisses à travers l'histoire, p. 354. — Du système d'assistance publique de Roscher, p. 354. — Les zones franches de la Haute Savoie et du pays de Gex autour de Genève, p. 355. — Chronique générale, p. 357. — Documents. p. 357.

PORTUGAL. — (Chronique politique), p. 516. — Législation, p. 516. — Evénements politiques. p. 517. — Congrès de droit pénal, p. 518. — La question sociale, p. 519.

POUVOIR MINISTÉRIEL (Le), par Félix Moreau, p. 85-105. — Ouvrages de MM. Dupriez et Hervieu sur ce sujet, p. 86. — Le — en Angleterre, p. 88. — Aux Etats-Unis, p. 95.—En France, p. 100.

PRÉFET. — Actes qu'il accomplit à la place du maire, p. 68.

PRÉFETS. — Responsabilité pécuniaire des —, p. 401.

PREMIER. — Le — dans le cabinet anglais, p. 90.

PRÉPOSÉS et employés communaux, p. 68 et 74.

PRESSE. — Le traitement pénal des délits de —, par M. David, p. 358.

PRESSE POLITIQUE (La) en Italie, p. 30.

PRÉVARICATION. — Définition de ce mot, p. 390.

PRIVILÈGE de la Banque de France, p. 106.

PRUSSE.— Lois nouvelles du royaume de —, p. 151. — Lois fiscales en —, p. 460.

QUEENSLAND, p. 166.

QUESTION ARMÉNIENNE. — La — par E. Bonnard, p. 359.

RECHTSGELEERD MAGAZYN. — (Magasin du droit (périodique néerlandais). — Le juge peut-il s'émanciper de la loi, par Var Ittersum, p. 178. — Projet de loi immobilière, par M. J. Valkemer-Kips, p. 176.

REFERENDUM en Australie, p. 159.

RÉFORME ÉLECTORALE de 1882 en Italie, p. 10. — En Danemark, p. 264 ; — en Suède, p. 271.

REICHSTAG. — Le — allemand, p. 150.

RELATIONS DIPLOMATIQUES. — Les — entre la France et la Suisse pendant la première coalition, p. 359.

RENOUVELLEMENT du privilège de la Banque de France, p. 106.

REPRÉSENTATION proportionnelle, p. 546.

REPRÉSENTANTS directs de la commune, p. 65.

RESPONSABILITÉ DES COMMUNES. De la —, à raison des fautes de leurs agents, par L. Michoud, p. 41-84. — I. La commune est-elle soumise en matière de responsabilité aux mêmes principes que l'Etat ? p. 4. — II. Application du principe, p. 60. — III. Questions spéciales, p. 65. — IV. Textes prévoyant la responsabilité communale, p. 75.

RESPONSABILITÉ PÉCUNIAIRE des ministres. (De la —) par M. Roussel, p. 385-416.

RÉVOLUTION FRANÇAISE. (Périodique français, analyse). — La conversion de la noblesse en 1789, par E. Champion, p. 170. — Les deux fédérations bretonnes-angevines, par J. Bellec, p. 170. — Le général Lafayette par E. Charavay, p. 171. — L'idée autonomiste dans les districts de Paris par L. Foubert, p. 171. — Les Origines du comité de Sûreté générale par A. Métin, p. 172. — L'établissement du Consulat à vie, par F. A. Aulard, p. 172. — La tactique et les idées de l'opposition parlementaire, par H. Carré, p. 172. — Les rapports du Comité de mendicité et l'Assemblée constituante par Ch. Rist, p. 172. — Les gens de couleur libres et leurs députés en 1789, par A. Brette, p. 172. — Un projet communiste en 1795 par A. Lichtenberger, p. 173.

REVUE HISTORIQUE VAUDOISE (périodique suisse, analyse), p. 359. — Les

Digitized by Google

relations diplomatiques entre la France et la Suisse pendant la première coalition, par M. P. Maillefer, p. 359. — Fribourg, en 1798, par F. Reichlen, p. 359. — Une lettre inédite de Frédéric-César de la Harpe sur ses fonctions de précepteur des grands-ducs de Russie, p. 359.

RIGHI-KULM. — Réunion des juristes suisses au, p. 548.

ROUMANIE. Chronique constitutionnelle et parlementaire, p. 467. — Chronique politique, p. 521.

ROUSSEL. — Notice biographique sur M. Charles — conseiller d'Etat, p. 416.

ROSSI. — Le concours — à la Faculté de droit de Paris (Variétés), p. 560.

SAXE. — Ordonnance nouvelle dans le royaume de — p. 154.

SCHAFFOUSE. — Canton de — p. 465.

SCIENCE FINANCIÈRE. — (Bulletin bibliographique), p. 575.

SCIENCE PÉNITENTIAIRE. — (Bulletin bibliographique), p. 575.

SEMAINE LITTÉRAIRE. — La — (périodique suisse, analyse) p. 359. — Le Sénat français, par A. Bonnard, p. 359. — L'impôt sur le revenu, p. 359. — La question arménienne, p. 359.

SÉNAT FRANÇAIS. — Le — par E. Bonnard. p. 359.

SERBIE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire) p. 467.

SOCIÉTÉ SUISSE. — La — des juristes et l'unification du droit, p. 548. — La société suisse des juristes, p. 548. — L'unification du droit, p. 549. — Régimes matrimonial, successoral et foncier, p. 552.

SOLEURE. — Révision de la constitution cantonale, p. 463.

SAINT-SYNODE. — Le — roumain jugeant le métropolitain-primat, p. 525.

ST-THOMAS D'AQUIN. — La politique de — par E. Crahay, p. 384.

STATISTISCHES IAHRBUCH DES SCHWEIZ (*Annaire de Statistique de la Suisse*, périodique suisse, analyse), p. 357.

SUCCURSALES. — Augmentation des — de la Banque de France, p. 117.

SUCRE. — La question du — p. 275; historique de la question, p. 278; — la proposition de monopole de la raffinerie aux mains de l'Etat, p. 288; — la proposition de suppression des primes de fabrication, p. 290; — De l'opportunité des primes d'exportation, p. 291; — De la nécessité de limiter les sacrifices de l'Etat, p. 294; — Possibilité de développer la consommation intérieure, p. 295; — nature et montant des primes, p. 297; — Les voies et moyens, p. 300.

SUÈDE. — (Chronique constitutionnelle et parlementaire), p. 269. — Réforme constitutionnelle et électorale, p. 269.

SUISSE. — L'unification du droit en — p. 549. — Chronique constitutionnelle et parlementaire, p. 462.

SURETÉ GÉNÉRALE. — Comité de — Ses origines, p. 172.

TABACS importés en Algérie, p. 491.

TÉLÉPHONES aux Pays-Bas, p. 177.

TERRAINS BOISÉS. — Réduction de l'impôt foncier sur les — p. 489.

TESSIN. — Révision constitutionnelle au — p. 465.

THEMIS (périodique néerlandais — analyse). — Le juge peut-il s'émanciper de la loi par G. Uttewael, p. 175. — Responsabilité des ministres en Angleterre, par M. Van Idsinga, p. 175

TIMBRE des certificats de maladie, p. 489. — Sur les cartes de faveur délivrées par les chemins de fer — p. 490 — des demandes en restitution de droits — p. 494 — de quittance des droits de statistique, p. 491.

TRANSVAAL. — L'Angleterre et le — p. 327.

TRAVAIL. — Congrès internationnal de législation du — (variétés), p. 544. — Règlement du congrès — p. 544. — Son programme, p. 555. — Résolutions de la conférence de Berlin, p. 555.

TRAVAUX PUBLICS COMMUNAUX, p. 75.

TURQUIE. — Les tentatives de réformes financières en — (chronique fiscale et financière, p. 138).

UNIFICATION du droit en Suisse, p. 549.

UNION COMMERCIALE de l'Empire britannique, p. 175.

VENDÉMIAIRE. — Loi du 10 — an IV sur la responsabilité des communes en cas de troubles, p. 77.

VÉNÉZUELA. (Chronique constitutionnelle et parlementaire) p. 481.

VICE DE FORME, p. 454.

VICES autorisant le contrôle hiérarchique, p. 451.

VICTORIA. — Mouvement législatif dans la province de — p. 165.

VIOLATION de la loi et des droits acquis, p. 454.

VOTE OBLIGATOIRE aux Pays-Bas, p. 176 — conservateur (Droit de — aux Pays-Bas, p. 171.

VRAGEN DES ZYDS (questions à l'ordre du jour — périodique néerlandais

Digitized by Google

— analyse). Question des habitations ouvrières, par Kerdyk, p. 176. — La question des pauvres par W. de Geer, p. 176. — Vote obligatoire, par Kerdyk, p. 176. — Loi électorale, par G Borgesius, p. 177. — Téléphones, p. 177.

WALRAS. — Notice biographique et bibliographique sur M. Léon — professeur à l'Université de Lausanne, p. 436.

WURTEMBERG. — Modification à la composition — des deux chambres en — p. 460.

YALE REVIEW. — (The) — (périodique américain), analyse. — *An interoceanic canal from the stand point of self-interest* (la question d'un canal interocéanique envisagée au point de vue égoïste) par, T. S. Woolsey, p. 541. — *Government administration of industrial enterprise* (Exploitation gouvernementale d'industries) par A. T. Hadley, p. 541. — *On political obligation* (Des devoirs envers l'Etat), par Ed. V. Ranyolds, p. 542.

ZANICHELLI. — Notice biographique sur Dominique — professeur de droit constitutionnel à l'Université royale de Sienne, p. 39.

ZEITSCHRIFT FUR SCHWEIZERISCHE STATISTIK (*Journal de statistique de Suisse*, périodique suisse, analyse), p. 357.

ZEITSCHRIFT FUR SCHWEIZERISCHES RECHT. (*Revue du droit suisse*, périodique suisse, analyse), p. 358.

ZEITSCHRIFT FUR SCHWEIZERISCHES STRAFRECHT (*Revue pénale suisse*, périodique suisse, analyse, p. 358. — Le traitement pénal des délits de presse, par M. David, p. 358. — La peine conditionnelle, par M. E. Picot, p. 358.

ZÔNES FRANCHES. — Les — de la Haute Savoie et du pays de Gex autour de Genève, p. 355.

ZUG. — Nouvelle constitution du canton de — p. 462.

ZURICH. — Inventaire des archives d'Etat au canton de — par le Dr P. Schweizer, p. 358. — Nouvelle loi constitutionnelle du canton de — p. 465.

ZYDSCHRIFT VAN STAFRECHT (Revue de droit pénal — périodique néerlandais — analyse). — La corruption des électeurs, par G. W, Van der Fell. p. 176. — La peine de mort, par M. Loosjes, p. 176.

Digitized by Google

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine) Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. à Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. Luzzati, ancien ministre des finances ; Salandra, anc. sous sec. d'Etat ; Brunialti, Palma, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; MM. les prof. Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Morelli (Univ. de Modène) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria (Univ. de Padoue) ; Paternostro, Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Mosca (Univ. de Rome) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato (Univ. de Turin) ; Gramatieri (Université d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. les professeurs Aschehourg, Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien minis[illegible] ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivan[illegible]ski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Si[illegible]l (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Fléchère (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaires de la Rédaction : J. LAMEIRE, docteur en droit, CRUCHON-DUPEYRAT, ancien élève de l'École des Sciences politiques.

Digitized by Google

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAIT TOUS LES DEUX MOIS

Par fascicules grand in-8° de 192 pages

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Étranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires.**

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... .... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison..... .... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires	**28** fr.
Par 50 en plus	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**8** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... **5** fr. le 100

Laval. — Imprimerie et Stéréotypie E. JAMIN, 8, rue Ricordaine.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 046 884 375

DEC 18 1897
MAR 13 1899
APR 28 1909

Digitized by Google

Digitized by Google